

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal



TESIS DOCTORAL

**Hacia una filosofía para el tesoro público y su
contrastación con el tesoro público español**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Silvano Calle Calvo

Madrid, 2015

Silvano Calle Calvo



x - 48 - 006002 - 4

TP
1982
075

HACIA UNA FILOSOFIA PARA EL TESORO PUBLICO Y SU CONTRASTACION
CON EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
1982



BIENHE

© Silvano Calle Calvo
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1981
Xerox 9200 XB 480
Depósito Legal: M-6244-1982

Autor: SILVANO CALLE CALVO

Título de la Tesis Doctoral:

HACIA UNA FILOSOFIA PARA EL TESORO PUBLICO Y SU
CONTRASTACION CON EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

Director: José María Lozano Irueste
Catedrático de Hacienda Pública

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Sección: General
Departamento: Hacienda Pública
Madrid, 1981

TOMO I

I.

I N D I C E

PROLOGO-INTRODUCCION

1.	EL PROTAGONISMO GUBERNAMENTAL EN LA ECONOMIA POSTKEYNESIANA	1
2.	PODER Y SERVIDUMBRE DEL TESORO	3
3.	METODOLOGIA EMPLEADA	6
4.	INTRODUCCION AL CONTENIDO DE LA TESIS .	8
4.1.	Buscando una filosofía para el Tesoro Público	9
4.2.	El Tesoro Público Español	14
4.3.	El Tesoro Público Español frente a nuestro modelo	18
5.	NOTAS	22

I PARTE

HACIA UNA FILOSOFIA PARA EL TESORO PUBLICO

CAPITULO I

BREVES DIVAGACIONES EN TORNO AL TERMINO "TESORO"

I.1.	ETIMOLOGIA DE LA PALABRA TESORO Y DOBLE SIGNIFICADO EN LA ANTIGUEDAD	25
I.2.	SACRALIDAD DE LOS TESOROS	25
I.3.	ATESORAMIENTO DEL ORO	25
I.4.	DEFINICIONES DE TESORO	26
I.5.	CONCEPTOS AFINES Y DERIVADOS DE TESORERIA: TESORERIA, TESORERO	29
I.6.	TESORO PUBLICO: NATURALEZA Y CONTENIDO..	30

II.

I. 7.	CONVENIENCIA DE UN ANALISIS HISTORICO ...	31
I. 8.	NOTAS	34

CAPITULO II

EL TESORO PUBLICO HASTA EL ESTADO LIBERAL

II. 1.	CONSTRUCCION DE TESOROS EN LA ANTIGUE- DAD	36
II. 2.	CENTRALIZACION DE FONDOS EN ATENAS	37
II. 3..	ERARIO Y FISCO ROMANOS	37
II. 4.	TESORERIA PUBLICA EN LA EDAD MEDIA	38
II. 5.	EL CAMERALISMO	40
II. 6.	CONDICIONANTES SOCIO-POLITICOS DEL MER - CANTILISMO	41
II. 7.	CONCEPTO DE MERCANTILISMO	42
II. 8.	TESORO - RIQUEZA - PODER	44
II. 9.	LIBERALISMO ECONOMICO	45
II. 10.	EL PRESUPUESTO CLASICO. SUS PRINCIPIOS ..	48
II. 11.	LA ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL ESTA- DO LIBERAL	50
II. 12.	TESORO FONDO DEL ESTADO LIBERAL	55
II. 13.	FUNCIONES DE LA TESORERIA CLASICA EN SEN- TIDO Estricto	57
II. 14.	FUNCIONES DEL TESORO CLASICO EN SENTIDO AMPLIO	64
II. 15.	LA HACIENDA GLADSTONIANA	66
II. 16.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO II.	70
II. 17.	NOTAS	73

III.

CAPITULO III

LA EYASION DEL TESORO

III. 1.	EL TESORO CLASICO NO ESTABA TAN EN = CLAUSTRADO	78
III. 2.	DINERO	82
III. 3.	CREDITO	90
III. 4.	LOS MILAGROS Y LAS MISERIAS DEL PAPEL MONEDA	94
III. 5.	EL BANCO CENTRAL, EL PRIMER ESTADO - CAPITALISTA	107
III. 6.	EL BANCO DE INGLATERRA, SOSTEN DE LA - ECONOMIA NACIONAL Y DEL "TREASURY"...	113
III. 7.	VERSION FRANCESA TESORO-BANCO CENTRAL	121
III. 8.	IMITACION ESPAÑOLA	128
III. 9.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO III.....	132
III. 10.	NOTAS	134

CAPITULO IV

LA NEBULOSA DEL TESORO MODERNO

IV. 1.	LIBERALIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL PATRON ORO	147
IV. 2.	ANARQUIA DEL TESORO MODERNO	151
IV. 3.	EL TESORO NO ES UN FONDO	162
IV. 4.	ANACRONISMOS DE UNA INSTITUCION	165
IV. 5.	LAS FUNCIONES DEL TESORO PUBLICO HOY.. a) LAS FUNCIONES CLASICAS	169
	b) LAS FUNCIONES MODERNAS	178
IV. 6.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO IV	185
IV. 7.	NOTAS	187

IV.

CAPITULO V

ANALISIS DE LAS FUNCIONES DEL "TESORO" EN UN ESTADO DE SOLO DOS SUBDITOS

V. 1.	DEFINICION DEL MODELO	191
V. 2.	LOS TITULOS-DINERO DEL ESTADO NO PUEDEN - COMPUTARSE COMO TESORERIA DEL MISMO ESTADO	192
V. 3.	EFFECTOS DEL USO DE TITULOS-BONOS DEL ESTADO COMO FORMA DE PAGO ENTRE T Y LOS SOCIOS	193
V. 3. 1.	Efectos de la entrega de dinero por el Estado a los socios	193
V. 3. 1. 1.	Efectos sobre los precios	194
V. 3. 1. 2.	Efectos sobre las masas patrimoniales	196
V. 3. 2.	Efectos por pasar los títulos a poder del Estado	198
V. 3. 3.	Efectos de la variación de tenencia de títulos por extranjeros	199
V. 4.	REQUISITOS PARA QUE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO SEA NEUTRAL MONETARIA Y PATRIMONIALMENTE	200
V. 5.	POLITICA MONETARIA	201
V. 5. 1.	Política monetaria de estabilización de precios	202
V. 5. 2.	La política monetaria y el control de la actividad económica	205
V. 5. 2. 1.	Efectos de la política monetaria en una economía cerrada	207
V. 5. 2. 2.	Efectos de la política monetaria en la actividad interior habiendo comercio exterior	212

v.

CAPITULO VI

EL MITO DE LA CAJA PUBLICA Y LA ABERRACION DE SU CENTRALIZACION

VI. 1.	LA UNIDAD DE CAJA AGLUTINANTE DEL TESORO PUBLICO	215
VI. 2.	LA UNIDAD DE CAJA EN SU CONTEXTO CLASICO	216
VI. 3.	LOS PARAMETROS DE LA UNIDAD DE CAJA HOY	218
VI. 3. 1.	El central ismo Estatal	218
VI. 3. 2.	Las incongruencias de la unidad presu - puestaria y sus secuelas para el Tesoro	219
VI. 3. 3	Economías financieras, para qué?	224
VI. 4.	EL DINERO DE TODOS	226
VI. 5.	LOS INGRESOS AFECTADOS REQUIEREN CAJAS - AUTONOMAS	228
VI. 6.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO VI.....	232
VI. 7.	NOTAS	234

CAPITULO VII

REPLANTEAMIENTO DE LAS FORMAS Y EL QUEHACER DEL TESORO PUBLICO

VII. 1.	LAS DUALIDADES DEL TESORO MODERNO	237
VII. 2.	PROS Y CONTRAS DE UNA TESORERIA PUBLICA.	239
VII. 3.	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE "POLITICA - ECONOMICA".....	257
VII. 4.	EL QUE Y PARA QUE DE LA POLITICA MONETA- RIA	264
VII. 5.	EL QUE Y PARA QUE DE LA POLITICA FISCAL ..	277

VI.

VII.6.	EL TESORO COMO VIGILANTE DE LA ECONOMIA NACIONAL	285
VII.7.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO VII ...	301
VII.8.	NOTAS	305

II PARTE

EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

CAPITULO VIII

UN POCO DE HISTORIA DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

VIII.1.	FORMACION HISTORICA DEL TESORO PUBLICO ..	311
VIII.2.	LA CAJA GENERAL DE DEPOSITOS COLABORADORA DEL TESORO	323
VIII.3.	LAS RELACIONES HISTORICAS TESORO-BANCO DE ESPAÑA	327
VIII.4.	NOTAS	335

CAPITULO IX

CONTENIDO, ORGANIZACION Y FUNCIONES TRADICIONALES DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

IX.1.	EL TESORO COMO PATRIMONIO PUBLICO	339
IX.2.	ASPECTO ORGANICO DEL TESORO	342
IX.3.	LAS FUNCIONES DEL TESORO ESPAÑOL	346
IX.4.	INGRESOS DEL TESORO	347
IX.5.	IX.4.1. La función recaudadora	347
	IX.4.2. Derechos de naturaleza privada de la Hacienda pública	354
IX.5.	LOS PAGOS DEL TESORO	355

VII.

IX.5.1.	Pagos de los Presupuestos	355
IX.5.2.	Pagos por sentencia firme de los Tri- bunales	359
IX.6.	INGRESOS Y PAGOS POR OPERACIONES DE TE- SORERIA	360
IX.6.1.	Deudores	360
IX.6.2.	Acreedores	362
IX.6.3.	Giros y remesas	362
IX.6.4.	Valores	362
IX.7.	CENTRALIZACION	363
IX.8.	DISTRIBUCION DE FONDOS ENTRE LAS CAJAS PAGADORAS	365
IX.9.	DISTRIBUCION EN EL TIEMPO	366
IX.10.	NOTAS	370

CAPITULO X

LAS FUNCIONES MODERNAS DEL TESORO ESPAÑOL

X.1.	LAS FUNCIONES MODERNAS DEL TESORO	376
X.2.	CONTRIBUCION A LA LIQUIDEZ GENERAL	376
X.3.	INTERVENCION EN LOS MERCADOS DE CAPITA- LES DINERO, VALORES Y DIVISAS	378
X.4.	EL TESORO AVALISTA	381
X.5.	EL PRESUPUESTO MONETARIO DEL SECTOR PU BLICO	382
X.6.	NOTAS	390

CAPITULO XI

RELACIONES TESORO-BANCO DE ESPAÑA

XI.1.	TESORO PUBLICO Y BANCO DE ESPAÑA	393
XI.2.	EL BANCO DE ESPAÑA DEPOSITARIO DE FONDOS PUBLICOS Y PRESTADOR GRATUITO DEL SERVI- CIO DE TESORERIA PUBLICA	394

VIII.

XI.3.	EL BANCO DE ESPAÑA CAMARA DE COMPEN SACION DE PAGOS PUBLICOS	396
XI.4.	EL BANCO DE ESPAÑA PRESTAMISTA DEL TE SORO	397
XI.5.	CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL BANCO DE ESPAÑA	400
XI.6.	EL TESORO Y LAS ENTIDADES DE CREDITO..	408
XI.7.	NOTAS	414

APENDICE ESTADISTICO DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

SUMARIO

I-0	SERIES HISTORICAS DEL P.I.B., PRESUPUESTO - DEL ESTADO, DEUDA, INTERESES, FINANCIACION 1850-1980	418
I-1	DIVERSAS RELACIONES PORCENTUALES ENTRE - LAS MAGNITUDES DEL CUADRO I-0	422
II	DEUDA PUBLICA EN CIRCULACION 1850-1980	425
III	CREACION DE DINERO POR EL BANCO DE ESPAÑA Y ACTIVOS SOBRE EL ESTADO 1874-1915	430
IV	CAJA GENERAL DE DEPOSITOS	433
V	FINANCIACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL 1958-1978	437
VI	BASE MONETARIA GENERADA POR EL SECTOR PU BLICO 1960-1980	439
VII	BALANCES CONSOLIDADOS, SISTEMA CREDITICIO 1959-1979	441
VIII	CREDITOS DEL BANCO DE ESPAÑA CON GARA NIA DE VALORES 1941-1979	443
IX	CIRCULACION FIDUCIARIA Y MONEDA METALICA EN CIRCULACION 1950-1979	445

IX.

APENDICE DE DISPOSICIONES LEGALES

SUCESION CRONOLOGICA DE LAS DISPOSICIONES MAS NOTABLES QUE HAN IDO AFECTANDO AL - TESORO PUBLICO ESPAÑOL	447 b.
DISPOSICIONES	448

III PARTE

TESORO PUBLICO EN ESPAÑA FRENTE AL MODELO POSTULADO
EN LA I PARTE

CAPITULO XII

TESORO PUBLICO ESPAÑOL ENJUICIADO A TENOR DEL MODELO
TEORICO DEDUCIDO EN LA I PARTE

XII.1. CRITICA DEL TESORO PATRIMONIO	458
XII.2. CRITICA DE LA ORGANIZACION	459
XII.3. CRITICA DE LOS INGRESOS	462
XII.4. CRITICA A LOS PAGOS	465
XII.5. CRITICA A LA CENTRALIZACION	470
XII.6. CRITICA A LA DISTRIBUCION DE FONDOS	472
XII.7. CRITICA A LA DISTRIBUCION EN EL TIEMPO	472
XII.8. CRITICA A LA ACTUACION SOBRE LA LIQUIDEZ - GENERAL DEL MERCADO	473
XII.9. CRITICA A LA INTERVENCION EN LOS MERCADOS DE CAPITALES DINERO, VALORES y DIVISAS	474
XII.10. CRITICA AL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA COMO DEPOSITARIO DE FONDOS PUBLICOS Y PRESTADOR GRATUITO DEL SERVICIO DE TESORERIA	475
XII.11. CRITICA A LAS COMPESACIONES ENTRE CUENTAS DEL BANCO DE ESPAÑA	478

X.

XII.12. CRITICA AL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA - COMO PRESTAMISTA DEL TESORO	479
XII.13. CRITICAS AL SISTEMA DE CUENTAS DEL TESORO EN EL BANCO DE ESPAÑA	480
XII.14. CRITICA A LA CAJA GENERAL DE DEPOSITOS.	481
XII.15. NOTAS	484

RESUMEN DE CONCLUSIONES GENERALES

RECONSIDERACION FINAL DE LAS CONCLUSIONES	486
SINTESIS DE CONCLUSIONES DE LA I PARTE ..	487
A.- Referentes al Tesoro como Caja del Estado..	487
B.- Relativas a las funciones modernas del Tesoro	489
BIBLIOGRAFIA	492

- - - - -

PROLOGO - INTRODUCCION

SUMARIO

1.	EL PROTAGONISMO GUBERNAMENTAL EN LA ECONOMIA POSTKEYNESIANA	1
2.	PODER Y SERVIDUMBRE DEL TESORO	3
3.	METODOLOGIA EMPLEADA	6
4.	INTRODUCCION AL CONTENIDO DE LA TESIS	8
	4.1. BUSCANDO UNA FILOSOFIA PARA EL TESORO PUBLICO	9
	4.2. EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL	14
	4.3. EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL FRENTE A NUESTRO MODELO	18
5.	NOTAS	22

- - - - -

1. - EL PROTAGONISMO GUBERNAMENTAL EN LA ECONOMIA POSTKEYNESIANA.

En las economías nacionales contemporáneas, un porcentaje elevado de su producto se genera en el ámbito del llamado sector público. Un porcentaje bastante más alto aún se distribuye por los poderes públicos. Los intereses económicos privados están altamente sensibilizados a las decisiones de las autoridades económicas.

En estas circunstancias no parece viable una teoría de la economía, entendiendo por tal un esquema mental que permita la comprensión del proceso de creación y apropiación de la riqueza, si previamente no conocemos las leyes o pautas de comportamiento del sector público.

En la teoría económica clásica el Estado es un marco previo para la realización de la actividad, que se yustapone a los elementos naturales, y, por otra parte, según fórmulas preestablecidas, subciona un tributo para el mantenimiento de las estructuras; el motor de la economía es el "homo economicus", maximizando utilidades o minimizando sacrificios en un medio dado.

A partir de la Teoría General keynesiana los enfoques explicativos de la formación del producto social toman, por el contrario, el comportamiento estatal como la variable estratégica, en tanto que el sector privado es acomodaticio o variable predeterminable.

Tal vez por un impulso de la ley pendular, la oscilación haya sido exagerada, pero nadie niega hoy la necesidad de examinar el sector estatal como parte sustancial de la economía. Creo útil, a los fines de analizar el desordenado sector público, discernir un cuádruple sentido: la magnitud de recursos absorbidos y generados; las infraestructuras o soporte material que el Estado proporciona a la actuación de los demás agentes; las regulaciones u ordenamiento jurídico que encauzan la actividad; las instituciones o centros de decisiones que orientan y dinamizan al complejo sector público.

No son solo la mayor o menor participación estatal directa y la proliferación de reglamentaciones los elementos diferenciales de la nueva economía, son principalmente las nuevas formas y criterios económicos del Estado lo que alumbra otra idiosincrasia de todo el sistema. El Estado clásico actuaba encorsetado por las normas sintetizadas en el Presupuesto anual; el nuevo Estado intervencionista, por una parte extiende sus tareas a campos al margen del Presupuesto, por otra, demanda flexibilidad en la aplicación y modificación de las leyes presupuestarias y de las demás normas que regulan su comportamiento económico, así como discrecionalidad para alterar las leyes del juego de los demás agentes. En estas condiciones el Estado es el jugador más importante de la economía, es el árbitro de la misma y es el que va dictando las normas del juego.

Conviene recordar que en una sociedad democrática no hay separación entre administrados y administradores, por ello resulta más trascendente la estructuración del ejercicio de funciones públicas y, altamente perturbador que las tres arriba indicadas se ejerzan predominantemente por un mismo órgano de poder, el Ejecutivo, y de una manera concomitante.

Naturalmente que existen otros focos de poder social - que o bien ejercen la presión directamente, o a través del Estado, a - quien intentan manipular para sus fines. Pero ello no hace sino acrecentar los motivos, tanto desde el punto de vista de la democracia, como de la equidad y de la eficiencia económica, para evitar que el todo poderoso Ejecutivo sea movido en beneficio de una fracción del colectivo, con detrimento para los demás.

El Ejecutivo del Estado liberal se limitaba a jugar la baraja presupuestaria y su criterio o pauta de comportamiento estaba bien - definido, la fiscalidad o arcas de su Hacienda. El Tesoro público simbolizaba el corazón de la economía estatal en un doble sentido: en el aspecto mecánico porque era el órgano que recogía, centralizaba y distribuía el - flujo monetario, vital para el funcionamiento de la maquinaria gubernamental ; por el lado afectivo, ya que la querencia por el ahorro y atesoramiento dinerario se consideraban virtudes esenciales de las finanzas públicas.

?Que papel juega el Tesoro en la economía moderna, qué criterios le orientan y qué normas le coartan?

2. - PODER Y SERVIDUMBRE DEL TESORO PUBLICO

El estudioso que se acerque hoy a la economía pública, advertirá enseguida que el documento por excelencia de la misma, el Presupuesto, refleja solamente una parte de las operaciones económicas que - realiza el Estado. Observará en cambio que el Tesoro público es una categoría más general que el Presupuesto, puesto que es simultáneamente el

cajero de éste y también de un conjunto de entidades o instituciones públicas que se financian desconectadas, total o parcialmente, de la red presupuestaria.

De esta manera los registros del Tesoro proporcionarán una información más comprensiva del sector público que la del alicajo Presupuesto. Introducido nuestro investigador en el cosmos del Tesoro inquirirá sus límites; la naturaleza de la institución; la índole de los movimientos de sus cobros y pagos, su objeto, sus causas y fines. Quien tal haga se encontrará inmerso en una nebulosa cosmológica sin posibilidad de ordenar los elementos.

Al espigar las monografías más acreditadas sobre el Tesoro Público parece que la realidad no sólo es compleja, sino también confusa y, hasta contradictoria. Uno se queda sorprendido y perplejo cuando lee en los prolegómenos de las citadas obras que el Tesoro no es definible: nadie ha respondido al qué, (1), el cómo es una ciencia arcana (2), los efectos no se conocen muy bien y carece de legitimidad legal (3), no dispone de una definida normativa orientadora (4).

Hay una triple dimensión del fenómeno Tesoro que es preciso analizar, delimitar, e interrelacionar si intentamos su comprensión y su crítica.

a) El Tesoro como organización-institución con sus tradiciones y sus peculiaridades dentro de la Administración financiera del Estado.

b) La tesorería o dinero público como materia u objeto de las actuaciones del sujeto Tesoro.

c) Las funciones a cumplir por el Tesoro, que englobarán los fines, su jerarquización y compatibilidades, las actividades, su técnica y sus contenidos jurídicos y económicos, la naturaleza y características de su objeto, la idoneidad de la institución, legitimidad y racionalidad de sus competencias y su estructuración orgánica en orden a las acciones a desarrollar.

De esta guisa, las funciones quedan prendidas de los fines para cuya consecución se organiza la institución que habrá de aplicar los elementos personales y materiales. Se trata de una creación humana y debe esperarse que pueda ser aprehendida racionalmente, que subyazca una estructura lógica y esté impulsada por unos principios coherentes.

Sin embargo, a juzgar por las autorizadas opiniones de que hemos hecho mención, no es posible una teoría satisfactoria del Tesoro y ni tan siquiera podremos aspirar a una precisión en el término Tesoro público, debiéndonos limitar a profundizar en su ambigüedad, (5).

He aquí algunas de las razones que en mi opinión hacen al Tesoro inexplicable. El Tesoro es una construcción histórica en la que se superponen materiales arcaicos y modernos, formas primitivas con estilos surrealistas; es una tosca arca cerrada con tres llaves artesanas, pensada para ser trasladada en una carreta de bueyes y, simultáneamente es el más importante y sofisticado centro de poder y decisión de una sociedad moderna, ya que es el árbitro del mercado de créditos.

El Tesoro se convierte en encrucijada de presiones, en un haz de surcos que canaliza corrientes de ideología política, sociales y económicas con frecuencia divergentes. En el Tesoro se manifiestan en último término las contradicciones de las sociedades modernas.

El Tesoro público se presenta ante el estudioso de las finanzas públicas con un esquema teórico raquítico, tejido en su mayor parte a nivel de prácticas o rutinas. La simpleza de principios contrasta con la abundancia y heterogeneidad de los expedientes actuados, la complejidad de fines, el protagonismo y trascendencia del Tesoro en el alumbramiento y sostenimiento de la llamada "economía mixta".

Para que una teoría del Tesoro tenga sentido deberá ser elaborada y modificada en consonancia con los postulados políticos jurídicos y económicos de los cuales habrá de ser correa de transmisión. El Tesoro es instrumental y como tal es ininteligible si se desconoce la aplicación. Naturalmente que no se pretende negar las ventajas para determinados efectos de un estudio separado de la institución, de sus técnicas o de los resultados. Lo que se quiere decir es que estos conocimientos quedarán fragmentados y deshilvanados en tanto no se los sitúe en la perspectiva de síntesis medio-acción-fin.

3. - METODOLOGIA EMPLEADA

En el fascinante y problemático campo de la metodología de la ciencia en general y de los conocimientos económicos en particular, ha arraigado una tradicional distinción entre ciencia positiva y ciencia nor-

mativa (6). El enfoque positivo trataría de descubrir y explicar las causas y circunstancias que hicieron posible el fenómeno; la estructura teórica tejida en torno a la realidad serviría para formular predicciones condicionadas. La orientación normativa partirá de un análisis y valoración de los fines, sus implicaciones y mutua compatibilidad, para pasar luego a un estudio de los medios y programas disponibles que permita conocer los efectos provocados por cada uno de ellos en relación a los fines; y finalmente aconsejará acerca de la política económica que debe ponerse en práctica con una óptima garantía de eficacia.

Sin embargo, las diferencias estriban más en puntos de partida y trayectorias seguidas que en el producto final: Se resalta más o menos la inducción o la deducción en la formación de los conocimientos ; - dar prioridad al aspecto situacional del objeto u orientar la comprensión hacia la relación objeto-fin; tomar una posición extraobjetiva para intentar medir la evolución del fenómeno o pretender influir en su devenir.

En realidad son enfoques complementarios, no excluyentes. Por otra parte, sin negar la grandeza de la ciencia especulativa en sí misma, el conocimiento que interesa para el objeto de la tesis es el que permita explicar y valorar, predecir y actuar. En este sentido puede servir de pauta el aforismo kantiano, según el cual una mera descripción sin una filosofía de la misma es ininteligible, al igual que la filosofía de la ciencia, abstraída de su historia, es una cuestión sin contenido. (7)

Es decir, no tiene sentido una cierta prescriptiva ajena al entorno, y las pretendidas teorías positivas están insertas en una estructura metafísica más general. (8).

El Tesoro Público como procedimiento, como actividad, como instrumento al servicio de la Economía aplicada o Política económica, le encontramos con una historia, con un presente, y proyectado hacia el futuro. La comprensión de los hechos históricos necesita de un esfuerzo adicional para situarlos mentalmente en el mundo real y en el de valores en los que sucedieron.

En orden al éxito de la Política o enfoque práctico de los problemas económicos futuros, tiene importancia el acierto interpretativo del pasado y el presente inmediato en la medida en que el mundo real y de valores, las estructuras y superestructuras de hoy, contienen elementos que proceden del ayer y, a su vez, trascienden al mañana.

4. - INTRODUCCION AL CONTENIDO DE LA TESIS

El estudio tiene tres partes netamente diferenciadas. La primera parte, que constituye la tesis propiamente dicha, pretende contestar a las cuestiones fundamentales de qué es el Tesoro Público en un Estado moderno, qué hace, por qué o para qué; las discusiones discurren básicamente en el plano deductivo y de ahí la denominación, "buscando una filosofía"

La segunda parte es una descripción del Tesoro Público español tal como se perfila en la Ley General Presupuestaria de 1977, y teniendo en cuenta su realidad institucional y su actuación concreta.

La tercera parte y última contrasta el modelo del Tesoro de la Ley General Presupuestaria con los principios o conclusiones a que me habían conducido las discusiones de la primera parte.

4.1. BUSCANDO UNA FILOSOFIA PARA EL TESORO PUBLICO

De acuerdo con las ideas expuestas la tesis se inicia - constatando el desconocimiento del origen etimológico del "tesoro", distintos significados en el mundo antiguo, sus connotaciones mítico religiosas y diferentes definiciones académicas. Examinado el sustantivo, se adiciona el calificativo de "público" y se intenta seguir la evolución de su contenido y significado desde la antigüedad hasta nuestros días.

La exploración se expande y profundiza en el Tesoro público del liberalismo económico, por considerar esta etapa la herencia inmediata del presente. El Tesoro es situado en el corazón de la Administración financiera liberal de cuyos principios y postulados emana y a los que sirve. Es estudiado en la triple perspectiva: orgánico-institucional, fondo y circulación monetaria, funciones o tareas que tiene a su cargo. Resalta su carácter pasivo, reglado y sometido en sus operaciones a un doble sistema de férrea disciplina; por un lado el Presupuesto, por otro, el patrón oro. El alma de sus actuaciones son las economías o ahorros monetarios, espíritu que debe hacer señorear sobre el resto de la Administración estatal.

A continuación se pretende demostrar que el modelo de "Tesoro clásico" ya era anacrónico en el momento de su elaboración teórica, puesto que el Tesoro jugó siempre, directa o indirectamente un papel decisivo en la generación de su dinero. Se incluyen una serie de digresiones sobre el dinero y crédito y el papel del Banco Central; de las simbiosis Banco-Tesoro y, de la (según opinión personal), contradicción no

denunciada por los clásicos, entre el monopolio de emisión, acompañado de la aceptación obligatoria del papel de pagos, y los principios y reglas del "laissez faire". La disertación se adentra en el caso concreto y paradigmático del Banco de Inglaterra, sacando la conclusión de que ni el desarrollo alcanzado por la economía inglesa ni los déficits de su "Treasury" apenas inflacionarios, hubieran sido posibles sin un papel moneda nacional aceptado como patrón monetario universal. El capítulo pasa luego a considerar la tardía y desfigurada imitación francesa proyectándola hasta la época moderna - y remarcando las peculiares relaciones institucionales y principios políticos que orientaron Tesoro y Banco galos. Por último, se hace alusión a las instituciones españolas fundamentalmente por referencia a las francesas de las que aparecen subsidiarias.

A partir de aquí se considera un modelo de economía que podría reflejar rasgos comunes de los actuales Estados de derecho democráticos, con competencias ampliamente discrecionales del Ejecutivo en materia monetaria, un Banco Central estatalizado, un sector público amplio y complejo y un Tesoro que atiende financieramente a este sector y coparticipa con el Banco Central en la dirección de los equilibrios crediticios generales. Como prototipo podría aceptarse la economía francesa y su Tesoro público, de cuyo estudio emanan la mayor parte de las referencias bibliográficas.

Se sigue el mismo orden empleado para estudiar el Tesoro clásico. Previa exposición de una serie de testimonios de prestigiosos autores que evidencian hasta la saciedad la incomprensibilidad del Tesoro moderno, se estima que los juicios económicos sobre la institución no tienen sentido hasta tanto no sean analizadas las funciones a desarrollar. El análisis de las funciones respeta la tradicional clasificación en originarias o clásicas, y nuevas o modernas.

El estudio sobre la tesorería es breve pero la conclusión definitiva y trascendental en orden a las tareas y organización del Tesoro, ya que la plena implantación de dinero fiduciario ha eliminado la liquidez o caja pública.

Admitida la conclusión del apartado anterior, la custodia y movimiento de la tesorería, tarea fundamental del Tesoro, carece de sentido. Por el contrario, la importancia cuantitativa y cualitativa que para el colectivo tienen hoy los cobros y pagos de carácter público, da una nueva dimensión a la función jurídica que debe velar por la regularidad y cumplimiento de estas obligaciones. Lógicamente las cuestiones de la legalidad deberán centrar la contabilidad del Tesoro.

Mención aparte merece la "unidad de caja" en el sentido de comunión de las tesorerías de los múltiples servicios independientes vinculados al Estado. La doctrina encomia general y generosamente la centralización de los fondos, porque se dice: reduce el volante de tesorería necesario al facilitar las compensaciones entre entradas y salidas de diferentes cajas; facilita el control del uso del dinero público por los diferentes agentes; si tradicionalmente a un solo presupuesto debía corresponder una sola caja, hoy, al proliferar los fondos extrapresupuestarios, manteniendo la unidad de caja, el Tesoro realiza una función integradora que da cohesión financiera a todos los agentes subsidiarios de la Hacienda Pública.

Desde la perspectiva de las conclusiones de nuestra tesis son muchos y fuertes los argumentos contrarios a la ancestral idea de la caja única: negada la existencia de la tesorería del Estado como activo líquido que pueda adicionarse al patrimonio de la Hacienda Pública y que -

dando reducida la significación de la tesorería del Tesoro a una estadística contable de dinero retirado o lanzado de/a la circulación, no supone economía alguna el reducir las sumas que deban mantenerse en las cajas del Tesoro; el control encuentro que se transforma en descontrol institucional al permitir al Tesoro compensar déficits y superávits de sus clientes; el intento por suplir la unidad presupuestaria con la unidad de caja es inaceptable por múltiples razones, que partiendo desde el rechazo del principio - presupuestario de la unidad llegan a considerar consustancial con el principio de autonomía, que alumbró los entes públicos autónomos, la autonomía de sus finanzas.

Ante la importancia que los gerentes, los teóricos y la opinión pública en general atribuyen a la impropia llamada situación de tesorería del Estado, se replantea el tema a la luz del papel que desempeñan las finanzas públicas en el Estado moderno y de las funciones del dinero. El tradicional y prestigiado control de las finanzas públicas aparece desde esta perspectiva desenfocado y las pretendidas habilidades de sus gestores para buscar y emplear el dinero es preciso contemplarlas cara a los equilibrios generales del sistema y no en las cajas públicas. La función original relacionada con la Deuda Pública es hoy reducible a la categoría de las nuevas funciones, al igual que los demás movimientos crediticios del sector público.

Las denominadas modernas funciones del Tesoro constituyen una intervención del Ejecutivo en la dirección y control del crédito. Las primeras cuestiones que se plantean son el cuándo, en qué circunstancias, cómo se justificó la aparición de estas intervenciones. ¿Qué consecuencias políticas y económicas tiene su continuidad?. ¿Es racional que una misma ins

titución se responsabilice de la suficiencia de caja del sector público y de la creación y destrucción del dinero? ¿Ventajas e inconvenientes de la dirección bicéfala, (Banco-Tesoro), de la política monetaria?

Las respuestas a este cúmulo de cuestiones vienen condicionadas por las opiniones políticas, jurídicas, económicas, sobre técnicas de organización, etc. Esta es la razón por la que aparecen en el discurso frecuentes proposiciones, o juicios de valor pertenecientes a ramas dispares - de la ciencia y que se aceptan como postulados. Solo a la luz de los principios sociopolíticos válidos para la comunidad, seguidos de una clarificación y jerarquización de fines, después de un minucioso análisis de estructuras, causas y efectos económicos, puede apreciarse la bondad o iniquidad de los procedimientos y actuaciones del Tesoro público. Desgraciadamente parece que no es posible juzgar con conocimiento de causa ya que el hecho ni siquiera es inteligible.

El Tesoro del Estado clásico se configuró como una pieza clave en el control de la aplicación de las aportaciones dinerarias ciudadanas a los gastos públicos. Para servir esta finalidad se elaboraron técnicas, ciencia y doctrina presupuestaria y fiscal. La puesta en práctica de estas teorías fué la base de un nuevo orden político y económico, el liberalismo. El Tesoro jugaba un papel pasivo, controlador, conservador.

A partir de los años treinta, el Tesoro se va convirtiendo en elemento activo, impulsor y catalizador de cambios y transformaciones en las relaciones económicas. A finales de la década de los setenta resulta ilustrativo estudiar cómo y por qué causas tuvo lugar esta mutación en el

comportamiento del Tesoro y qué efectos ha ido produciendo en los comportamientos económicos y sociales. En este último sentido la comparación estática de las estructuras económico-sociales de hoy con las de hace cuarenta años nos indica que se ha producido una revolución.

Ya hemos apuntado que no hay una teoría que explique satisfactoriamente el Tesoro en la nueva situación; pero es que para encajar las piezas del rompecabezas del Tesoro es preciso adentrarse en el mundo del Presupuesto y de las finanzas públicas en general, constatando que también aquí han sido socabados cimientos y derribados pilares. Una teoría de la actividad económica del Estado moderno necesita un modelo comprensivo de todo el sistema económico nacional y seguramente el entorno exterior. La sensación que se obtiene estudiando el Tesoro moderno es que no es sólo el Erario estatal quien se halla huérfano de filosofía; todo el sistema y, en particular el Presupuesto y la gestión del crédito social acusan radicales incoherencias lógicas.

4.2. EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

El Tesoro público español ofrece una historia profundamente implicada con la de la organización del Estado: para los monarcas de la Edad Media el dinero era vital para su supervivencia y el cargo de Tesorero era de la máxima dignidad y confianza en la Corte; con los Reyes Católicos se acentúan los controles y garantías jurídicas en la administración de fondos; la llegada de los Borbones impulsa la centralización de la caja y a mediados del siglo XIX nuestra institución estaba suficientemente desarrollada para servir a su hermana mayor, el Presupuesto, de acuerdo con los

esquemas clásicos; la paulatina aparición del Estado Intervencionista ha empujado al Tesoro al arbitrio en el mercado financiero en la Edad Contemporánea.

La Caja General de Depósitos se crea en 1852 como banco especializado para allegar fondos baratos al Tesoro, el cual muestra tal avidez por los dineros depositados en la Caja que ésta se ve obligada a suspender las devoluciones de depósitos.

El privilegio de emitir billetes monetarios fué otorgado por el Estado a cambio de apoyos financieros al Tesoro y hasta 1900 el Tesoro absorbe la mayor parte de los pasivos del Banco de España; posteriormente el Banco aumenta sus activos sobre el comercio e industria y se va configurando como un Banco Central moderno, proceso que culmina con la nacionalización en 1962; el apoyo del Banco al Tesoro, en el siglo XX ha seguido siendo importante, a este respecto es digno de mención la monetización indirecta de la Deuda pública, consistente en pignoración automática de los títulos en el Banco de España, ventajosa para los suscriptores ; sin embargo el recurso al Banco ha sido más prudente que en épocas anteriores.

La Ley General Presupuestaria de 1973, se las promete innovadora y sistemática en relación con el Tesoro Público al que define como "todos los recursos financieros de la Administración del Estado y de los Organismos Autónomos", constituidos en una unidad contable y bajo dirección única , integrantes de la Hacienda Pública.

En el artículo 108 enuncia las funciones atribuidas al Tesoro: cobros, pagos, centralización de fondos y su distribución espacial y temporal,

pertenecientes a su esfera clásica; y en el ámbito de las funciones modernas le encomienda colaborar para la adecuada liquidez del sistema financiero nacional y para el normal funcionamiento del mercado de capitales; dinero y divisas, encomendándole también la misión de avalar en nombre del Estado.

Tanto el ejercicio de los cobros de los derechos como el pago de las obligaciones del Estado siguen un proceso con reglamentación y tradiciones amplias y bien enraizadas, aunque con criterios bien dispares: los cobros tienen una normativa estricta de aplicación automática, en tanto que los pagos, previo cumplimiento de una serie de requisitos o condiciones ajenos a la naturaleza de la obligación que debe saldarse con el pago, (consignación presupuestaria, plan de disposición de fondos aprobado por el Gobierno, y otras formalidades competencia de la propia Administración), son impulsados con elástica discrecionalidad por el Tesoro pagador.

La centralización de fondos, que en la práctica queda muy diluida cuando se refiere a fondos de Organismos Autonomos, se recaba categóricamente, pero, en mi opinión, no se justifica.

Aún menos convincentes son los fundamentos y ni siquiera el contenido del movimiento que ordena el Tesoro entre las diversas cuentas de las que es titular en el Banco de España, con cuyo trasiego se supone que cumple la función tradicional de distribuir los fondos en el espacio. ¿Por qué ha de preocuparse el Tesoro del saldo de cada cuenta en particular, si el saldo global va a ser el mismo?.

La búsqueda de fuentes de financiación que suplan las insuficiencias de los recursos ordinarios del Presupuesto ha sido a lo largo de

la historia la preocupación más importante del Tesoro. La L. G. P. distingue entre la insuficiencia transitoria de tesorería que podrá ser suplida con Deuda del Tesoro y con anticipos del Banco de España y los déficits presupuestarios, para nivelar los cuales el Tesoro deberá ser autorizado a emitir Deuda del Estado o concertar empréstitos en el exterior, sin la más mínima mención al Banco de España.

La colaboración que el Tesoro debe prestar a la política monetaria y del crédito queda simplemente enunciada y únicamente se instrumentan en la Ley los Bonos del Tesoro como herramienta específica para regular la liquidez. La prestación de avales del Estado por medio del Tesoro queda regulada con cierta minuciosidad.

La Ley ordena la confección de un "presupuesto monetario del sector público", pero quedan flotando múltiples dudas sobre su ámbito, contenido y finalidades.

La historia del Banco de España está íntimamente vinculada al Tesoro público; hoy, cuando el Banco ha asumido plenamente el papel de Banco Central de la nación, sin operaciones con los particulares no bancarios, sigue siendo el Banco del Tesoro, con las mismas relaciones formales de épocas pretéritas: el Banco presta gratuitamente la Tesorería del Estado; el Tesoro tiene sus cuentas en el Banco con las que juega como cualquier depositante de otra entidad bancaria; el Banco tiene la obligación de anticipar fondos al Tesoro hasta un 12 por ciento de la suma de gastos presupuestados por el Estado.

Nada nos dice la L. G. P. sobre la utilización del Banco de Emisión para financiar déficits presupuestarios, ni sobre los papeles y de-

seable coordinación de las intervenciones del Banco y del Tesoro en el mercado financiero.

Finalmente, es preciso poner de manifiesto las relaciones del Tesoro con los Bancos y Cajas de Ahorros, por un lado realizan operaciones de cobros y pagos del Tesoro cada día más importantes y numerosas; por otra parte, estas entidades de crédito encajan una parte sustancial de la Deuda emitida por el Estado.

4.3. - EL TESORO PÚBLICO ESPAÑOL FRENTE A NUESTRO MODELO

Deducidas en la primera parte de la tesis una serie de criterios en base de los cuales sería posible ordenar y sistematizar la compleja realidad conocida por Tesoro Público, y, descrita en la segunda parte el Tesoro Público español, la tercera y última parte viene a ser la conclusión del silogismo. En otras palabras, es un análisis de en qué medida la realidad de nuestro Tesoro responde a la normativa prefijada.

La primera observación es que, a pesar de que nuestra L. G. P. se anuncie (base IX de la exposición de motivos), "fundamentalmente innovadora" y "sistemática", en la regulación del Tesoro, en mi opinión, su desarrollo no justifica ninguno de ambos calificativos: recopila normas antiguas y recientes, pero no innovadoras; más grave es que no diga cuáles son los principios sistematizadores de las funciones que se le asignan al Tesoro.

La sustancia u objeto constitutivo del Tesoro se le sigue definiendo como integrante de un patrimonio (fondos y valores pertenecientes

a la Hacienda Pública, (art. 13 y 106), cuando nuestra conclusión fundamental era que la llamada "tesorería estatal" se reducía a un mero registro - contable sin ningún contenido de riqueza económica, ni real ni financiera.

Desde el punto de vista orgánico puede decirse que el Tesoro Público conserva los rasgos fundamentales de finales del siglo pasado de cuya época data gran parte de su normativa operacional. Su organigrama y reglamentos se hallan orientados e impregnados por los criterios financieros y de custodia de fondos.

El ejercicio de la función de cobros es sin duda, la realidad del Tesoro que más se aproxima a nuestra "desiderata", debido a la rigurosa reglamentación con ausencia de todo tipo de discrecionalidad y sin admitir eximentes ajenos a la obligación en sí.

Este juicio favorable no puede extenderse a la función de pagos de obligaciones del Estado, puesto que la misma L. G. P. exige para su cumplimiento requisitos como la existencia de crédito presupuestario y la aprobación por el Gobierno de un plan de distribución de fondos en el cual se compute el pago de referencia, que deben considerarse como fuera de lugar en el procedimiento y una posible fuente de abuso de poder y riesgo de estafa para el acreedor de buena fe. Por otro lado, el margen de discrecionalidad temporal de que puede hacer uso el Tesoro en el pago de sus obligaciones es también reprochable.

Carente de sentido encuentro la "irreversible concepción unitaria" de la caja, tanto si se persigue concentrar poder financiero, como si su finalidad es la economía de numerario; en el primer caso porque es

a través de las leyes y no de la arbitraria competencia monopolística como el Estado debe intervenir en el mercado; en el segundo caso porque ese "dinero" no es un valor.

A mayor abundamiento la amalgama de tesorerías de diversos servicios o entidades, que se pretende tengan entidad económica autónoma, contradice dicha autonomía, perturba su gestión y dificulta un adecuado control de su eficacia.

Ni que decir tiene que me resulta anacrónica la distribución de fondos en el espacio y, en cuanto a la misión de buscar fuentes que suplan las tradicionales insuficiencias financieras del Presupuesto no se puede seguir enfocando con la óptica fiscal, sino que son los parámetros tributarios y monetarios los que deben servir para su valoración.

Con relación a las funciones modernas más que regular la L.G.P. enumera los fenómenos monetarios y crediticios que el comportamiento del Tesoro transmitirá al mercado; pero nada se establece sobre los criterios para esta intervención, ni sobre la coordinación con otras autoridades competentes en la materia, pues la ejecución de esta política, se dice, no es privativa del Tesoro.

La justificación para atribuir competencias al Tesoro en los mercados monetario y de capital la encuentra el Legislador en que, "al fin el Tesoro Público es la institución destinataria de los resultados, positivos o negativos de tales operaciones."

Yo me siento incapaz de interpretar el párrafo transcrito: "¿A qué resultados se refiere"? Si se habla de operaciones que persiguen

una conveniente liquidez, una deseada orientación del crédito y el mantenimiento de un tipo de cambio, es en estos campos donde deben medirse los resultados, sin embargo, el texto parece que se refiere a las consecuencias que se derivarán para las finanzas públicas. En este último supuesto (dejando de lado mi tesis de que ni cobrar, ni pagar son algo positivo o negativo, para el patrimonio estatal) nos encontraríamos justificando la política monetaria por los resultados financieros.

Inaceptable resulta el planteamiento de las relaciones entre el Tesoro y el Banco de España, propias de los tiempos en que el Banco se le consideraba una entidad privada, que pagaba sus privilegios. Es impropio decir que el Banco lo es del Estado, como si recibiese en depósito el dinero de éste, y, en su caso, le financiase. El Banco es el Estado de quien ni recibe ni a quien entrega nada; en el Banco se registra el dinero anulado o creado por el Estado.

Otra cuestión, sobre la que no se aventura opinión definida, son las ventajas e inconvenientes de que el Banco de España preste el servicio de tesorería del Estado. A favor está el evitar rentas de favor en las entidades bancarias que deberían sustituir al Banco de España; en contra, la duplicidad de servicios de cajas, el Banco del Sector Público por un lado, y los bancos de los particulares por otro, sin que las dos partes puedan realizar sus operaciones en un banco común (el Banco de España no tiene cuentas con los particulares; el Estado en principio, no las tiene en la banca privada, las compensaciones se realizan en las cuentas que los bancos mantienen en el Banco de bancos)

5.- NOTAS

- (1). LAUFENBURGUER, H. (93) p. 20
- (2). BARRERE, A. (15) p. 404
- (3). DEVAUX, D. (42) p. 145
- (4). BLOCH-LAINE, F. y BESSE, P. (19) p. 5
- (5). BLOCH-LAINE, F. y BESSE P., (20) p. 7
- (6). Sobre el tema puede verse a E. Fuentes Quintana. "Hacienda Pública". Cap. II. Estudio de la actividad financiera.
Entre los autores que más han divulgado esta dicotomía de la ciencia destaca John Neville Keynes, con su obra "The Scope and Method of Political Economy". 1955
En el campo de la Hacienda Pública, uno de los autores que más ha defendido la separación entre los aspectos positivos y normativos ha sido R.A. Musgrave. "The Theory of Public Finance. A study of Public Economy". Ed. Mc. Graw Hill, New York, 1959. Versión española, J.A. Lozano, Ed. Aguilar, Madrid, 1967. (58)
- (7). Citado por LAKATOS, I. (90) p. 91
- (8). Esta temática se ha puesto de actualidad a partir de la década de los cincuenta, merced a los escritos de K.R. Popper T., S. Kuhn, e I. Lakatos. La idea expuesta en el texto está tomada del artículo de Mark Blaug, "Kuhn versus Lakatos o paradigma versus programas de investigación en la historia de la Economía pura", presentado por el autor en 1974 a la History of Economic Thought Society Conference en Londres. (18)

I PARTE

HACIA UNA FILOSOFIA PARA EL TESORO PUBLICO

CAPITULO IBREVES DIVAGACIONES EN TORNO AL TERMINO"TESORO"SUMARIO

I.1.	ETMOLOGIA DE LA PALABRA TESORO Y DOBLE SIGNIFICADO EN LA ANTIGUEDAD	25.
I.2.	SACRALIDAD DE LOS TESOROS	25
I.3.	ATESORAMIENTO DEL ORO	25
I.4.	DEFINICIONES DE TESORO	26
I.5.	CONCEPTOS AFINES Y DERIVADOS DE TESORO: TESORERIA, TESORERO	29
I.6.	TESORO PUBLICO: NATURALEZA Y CONTENIDO	30
I.7.	CONVENIENCIA DE UN ANALISIS HISTORICO	31
I.8.	NOTAS	34

- - - - -

1.1. ETIMOLOGIA DE LA PALABRA TESORO Y DOBLE SIGNIFICADO EN LA ANTIGUEDAD

La voz "tesoro" despierta viscerales misticismos, ejerce un influjo trascendente y subyugador sobre los mortales y aureola a su poseedor de envidias, admiraciones, adulaciones y sometimiento de sus semejantes.

Etimológicamente la palabra deriva de la latina "thesaurus" y ésta a su vez de la griega "θησαυρός", cuyo origen, según los eruditos, se desconoce. No se la encuentra en la lengua homérica, (siglo XI-IX antes de Cristo) y ya en la helénica es utilizada con dos significados: En una primera acepción, tesoro o tesoros eran almacenes donde se guardaban (atesoraban) los bienes; otros autores designan como tesoro a los bienes conservados y guardados en los depósitos.

1.2. SACRALIDAD DE LOS TESOROS

Los templos antiguos eran al principio cajas de depósitos sagrados, (1). Quien ponía las manos en estos bienes cometía sacrilegio, además de hacerse reo de castigos desmesurados. El templo estaba así en condiciones de otorgar préstamos a particulares y empréstitos públicos. Desempeñaron este papel en Babilonia el templo del dios solar de Sippar; en Egipto, el de Ammón; el templo de Atenea era la caja de la liga marítima griega en Atenas.

1.3. ATESORAMIENTO DEL ORO

El oro ha sido desde los tiempos más remotos el bien

más apreciado de cuantos eran susceptibles de atesoramiento. La participación fonética de oro en tesoro resulta sugerente, aunque su origen etimológico se desconoce.

El oro fue el primer metal conocido, aún antes que el cobre, siendo utilizado por los hombres prehistóricos en delgadas placas que obtenían mediante el martillo. Parece que las primeras explotaciones auríferas se deben a los chinos, siglo XXV a.C., y algunos autores aseguran que ya desde entonces se ha empleado para hacer moneda.

Los diversos pueblos de la raza semita conocían muy bien el oro. Lo asociaron a las diversas manifestaciones de culto y lo consagraron a las divinidades, hasta el punto de que las tierras de placeres o yacimientos auríferos eran tenidas por sagradas.

La fábula de la conquista del Vello de Oro (2) pone de manifiesto la mítica estima que se sentía por el oro en la antigua Grecia. Aunque los griegos no tenían yacimientos auríferos en su propio suelo, el oro que recibían de Oriente y de los fenicios les sirvió para engrandecer su Alquimia, enriquecer sus templos y acumular tesoros como garantía del Estado y de Bancos de Depósito y Crédito.

I. 4. DEFINICIONES DE TESORO

A) Aristotélica

Aristóteles define el tesoro en el sentido más antiguo y pragmático del término: "Tesoro, depósito para los bienes necesarios a la existen-

cia y útiles para la vida común de los Estados y de las familias" (3). Esta -- acepción es adecuada para pueblos sedentarios de la antigüedad cuando era vital disponer de abrigos o fábricas aptos para guardar los bienes necesarios, suficientemente fortificados y defendidos. Estas diversas mercancías eran utilizadas como medio de pago, y al surgir el comercio entre grupos, como medio de cambio.

B) Jurídica

Desde el punto de vista jurídico, en una época primitiva del Derecho romano, Tesoro era simplemente una cosa oculta y según una noción -- más reciente del Digesto, (41, 1 De A.R.D., 31, 1), "tesoro es un antiguo depósito de monedas del cual no queda noticia y por consiguiente ya no hay propietario". La idea resulta en exceso restringida y parcial, su finalidad es regular la apropiación por ocupación de los valores perdidos en depósitos bajo tierra. En épocas anteriores de inseguridades jurídicas y convulsiones sociales la forma más segura y económica de evitar el expolio de los bienes, tales como el oro, altamente codiciados por los cacos y saqueadores, era el secreto de su -- localización e incluso de su existencia. Las guerras y otras alteraciones sociales originarían frecuentemente desapariciones de personas conocedoras de las ubicaciones de los tesoros, dejándolos abandonados y susceptibles de ser apropiados por el primer hallador.

C) Académicas

El Diccionario de la Real Academia define tesoro en una -- primera acepción: "cantidad de dinero, valores u objetos preciosos, reunida y guardada"

Es necesaria una magnitud relevante para que merezca la -
nominación de tesoro. También se requiere, al menos en el concepto estricto -
y originario del término, que los objetos integrantes del tesoro tengan valor -
"per se", es decir, el dinero (4) y los valores sean de pleno contenido, no me-
ros títulos, para que el tesoro lo sea "erga omnes".

El dinero signo es el mero reconocimiento de derechos y -
deudas correlativas. En una acepción lata puede decirse que la titularidad de
dinero escritural o de otros documentos crediticios integran un tesoro si el -
acreedor ha cedido en depósito metales preciosos u otros objetos componentes
de un tesoro material. Si no existe soporte patrimonial de la deuda, o los valo-
res que la avalan no son por naturaleza atesorables, la laxitud del término lo -
deja desdibujado y desvaído.

Otra característica necesaria es la concentración de los bie-
nes en un lugar y momento determinados, aludiendo a que tesoro es un depósito
y atesorar es almacenar.

Finalmente, el tesoro acumulado ha de estar suficientemente
guardado para que sea inaccesible a terceros, bien sea por las fortificaciones y
defensas que le custodian, bien sea por el secreto de su ubicación.

En una segunda acepción, tesoro es "erario de la nación", -
esto es, el Tesoro Público en sentido material, que será objeto de detenido es-
tudio en páginas sucesivas.

La tercera de las acepciones que utiliza el Diccionario es -

una especie de la primera, ya que la define como "abundancia de caudal y dine ro guardado y conservado".

En un sentido figurado el mismo Diccionario define tesoro como: "persona o cosa, o conjunto o suma de cosas de mucho precio o muy dignas de estimación". Desde los poetas greco-latinos y los textos evangélicos hasta nuestros días se ha utilizado profusamente la metáfora tesoro para designar el núcleo central y polarizante de los afanes y cuitas humanas, debido al subyugante influjo del atesoramiento y la mítica postración del necesitado ante el detentador del dinero.

1.5. CONCEPTOS AFINES Y DERIVADOS DE TESORO: TESORERIA, TESORERO

Un tesoro es una masa patrimonial acumulada, cristalizada, inmovilizada, es un fondo. La médula de sus componentes es el oro. El metal amarillo, y en menor proporción el resto de bienes integrantes del tesoro, tiene simultáneamente las propiedades físicas de su solidez y liquidez en forma de monedas. En el plano económico es directa e inmediatamente intercambiable por cualquier especie de bien es medio de pago de aceptación universal. El conjunto de estas monedas integradas en el circuito de la actividad mercantil de una hacienda se llamaba tesorería.

Tesorería es a tesoro como circulante es a inmovilizado. -
 Tesoro es un concepto estático y tesorería un concepto dinámico y funcional. -
 Tesoro es una materialización, un fondo, y tesorería un flujo de este fondo. -
 Este flujo tiene una finalidad mercantil y también se llama liquidez.

Cuando desaparece el dinero mercancía, la masa monetaria afecta a los intercambios se la sigue denominando tesorería y, con más propiedad, activo líquido o, simplemente liquidez, ya que el dinero fiduciario sigue cumpliendo idénticas funciones en las economías patrimonialistas que el dinero de pleno contenido.

Por último, tomando el continente por el contenido se dice asimismo tesorería de la organización o instalaciones materiales por las que circula la liquidez de una entidad económica, e incluso se utiliza el término para personificar la gestión de la tesorería, aludiendo a la acción, en lugar del efecto.

I.6. TESORO PUBLICO: NATURALEZA Y CONTENIDO

Después de analizar brevemente el sustantivo tesoro y limitado su significado, a los efectos de este estudio, a la abundancia de dinero y metales preciosos, el calificativo de público viene simplemente a indicar la pertenencia de la riqueza atesorada.

La naturaleza, más o menos pública o privada de los caudales destinados a sufragar gastos estatales ha experimentado diversas vicisitudes en el devenir histórico; en unas ocasiones se consideraban patrimonio exclusivo del monarca; en otros estados coexistían dos cajas paralelas, una del Príncipe y otra del Estado; actualmente solo pervive la última (5). La sustantividad metálica del Tesoro, por el contrario, había permanecido inalterable hasta épocas recientes; las arcas públicas podían encontrarse exhaustas, pero si contenían fondos, era riqueza "erga omnes", tanto en el inte-

rior como en el exterior del país. En la actualidad, desaparecido el dine ro de pleno contenido, la caja del Tesoro se ha transformado en Cámara - de Compensación de débitos y créditos sociales.

La tesorería del Estado sigue representando riqueza en la parte que esté compuesta por oro y divisas, pero la moneda nacional - en poder del Estado es mero papel impreso sin valor económico alguno, - anotación contable.

I.7. CONVENIENCIA DE UN ANALISIS HISTORICO

La evolución del Tesoro público a través de los siglos - ha sido paralela a la de las doctrinas económicas y políticas por cuyos - principios se halla instrumentalizado y cuya consecución condiciona. La - administración de la Tesorería pública ha alcanzado en todas las épocas - un prestigio singular, rayando en el respeto reverencial que ha facilitado la aceptación de axiomas y rutinas, transferidos de estadios anteriores sin una valoración crítica de los mismos.

Los conceptos y las técnicas de la gestión del Tesoro - han ido surgiendo en distintas circunstancias económicas y de valores, que es preciso reproducir idealmente para entender el fenómeno y conseguir - catalogarlo en un esquema racional. El Tesoro es una urdimbre histórica zurcida sobre el cañamazo de las estructuras económicas y sociales vigen tes en cada momento.

Puesto que elementos de este tejido pasan a integrarse - en las estructuras de estadios posteriores (6), con un mundo de valores -

posiblemente alterado, afloran motivos para reconsiderar la racionalidad - del instrumento en sí mismo y frente a otras alternativas.

La reseña de las páginas siguientes al Tesoro público en el mundo antiguo será breve, limitada a la narración de los hechos o exposiciones de las ideas con trascendencia hasta nuestros días. La dimensión del Tesoro se agiganta con la doctrina bélica-mercantilista, como instrumento de poder y dominación de los Estados. El liberalismo aprovecha esta organización a la que el Poder Legislativo responsabiliza de cobros, pagos, y custodia de fondos presupuestarios y mediante la cual se ejerce el control financiero sobre el resto de la Administración. El posterior desarrollo de la institución y paulatino control y manejo del mercado monetario y crediticio convirtieron al Tesoro en instrumento disponible para provocar una nueva revolución económica-social; el Estado intervencionista o la economía social de nuestros días.

El reto intelectual que clama desde la nueva situación - creada es si el Tesoro público heredado y acrecentado sigue siendo una - estructura mental y operacional válida. Parece que el análisis de la realidad positiva del Tesoro o de las características de este cosmos en los - diversos países de la llamada economía social de mercado no es susceptible de un encuadre sistemático en las categorías de postulados políticos, - jurídicos, económicos y técnicos-administrativos de general aceptación.

Se diría que el corazón de la teoría sobre el Tesoro ha estallado, pero subconscientemente se sigue aplicando y defendiendo por la inexistencia de otra teoría satisfactoria.

El esfuerzo del análisis se centra en el estudio de la - naturaleza de cada una de las funciones encomendadas al Tesoro hoy, que pondrá de manifiesto la errónea interpretación que se suele dar a las actuaciones tradicionales del Tesoro: cobros, pagos y movimientos de fondos. En lo referente a las llamadas "funciones modernas" del Tesoro, sintetizadas en su intervencionismo en el mercado del dinero y del crédito, es fácil demostrar los muchos inconvenientes de implicar en estas del Fisco, - pero es mucho más problemático fijar pautas, e incluso, juicios de valor consistentes sobre dicho intervencionismo.

I.8. NOTAS

- (1) : WEBER, M. (151) p. 274-275
- (2) : Leyenda griega que junto con las guerras de Troya y Tebas constituye el principal asunto épico de la literatura griega. Jasón a bordo del navío Argos es acompañado por gran número de héroes de la mitología griega, argonautas, para conquistar el Vellocino de Oro. Este era el vellón de oro de un carnero que después de una serie de aventuras mitológicas había sido sacrificado a Júpiter y colgado su vellón de una encina en un bosque consagrado a Marte, vigilado por un dragón. Véase Enciclopedia Espasa Calpe; "Tesoro".
- (3) : Tomado de la Enciclopedia Espasa Calpe.
- (4) : "Dinero" proviene de denario, moneda romana. Fue introducida por los trovadores de la Edad Media, sin duda como prototipo de buena moneda, ante las continuas reducciones de peso y ley de las monedas de la época y consiguiente depreciación. "Moneda" es un pedazo de metal con peso y ley determinadas y con un sello de la autoridad garantizador de los mismos. Su destino es servir de unidad de valor. No hay acuerdo sobre el origen etimológico de la palabra moneda. Buen número de autores le hacen derivar del verbo latino "moneo-es"; advertir, avisar, indicar el valor de los bienes mercados.
- (5) : Un aspecto vigente hoy de gran interés político-administrativo y extraordinaria complejidad jurídica es el determinar los límites o caracteres que hacen que un bien sea público o privado. Los criterios utilizados para fundamentar la clasificación son múltiples: por naturaleza, por función, por propiedad, etc. o quizá en último término, por mera norma de derecho positivo.
- Desde esta perspectiva jurídico-positiva es importante la distinción de los bienes pertenecientes al Estado en: bienes de uso común o público, y, bienes detentados por el Estado en régimen de uso privado.
- (6) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 448

CAPITULO II

EL TESORO PUBLICO HASTA EL ESTADO LIBERAL

SUMARIO

II.1.	CONSTRUCCION DE TESOROS EN LA ANTIGUEDAD ...	36
II.2.	CENTRALIZACION DE FONDOS EN ATENAS	37
II.3.	ERARIO Y FISCO ROMANOS	37
II.4.	TESORERIA PUBLICA EN LA EDAD MEDIA	38
II.5.	EL CAMERALISMO	40
II.6.	CONDICIONANTES SOCIO-POLITICOS DEL MERCANTI- LISMO	41
II.7.	CONCEPTO DE MERCANTILISMO	42
II.8.	TESORO - RIQUEZA - PODER	44
II.9.	LIBERALISMO ECONOMICO	45
II.10.	EL PRESUPUESTO CLASICO. SUS PRINCIPIOS	48
II.11.	LA ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL ESTADO LI- BERAL	50
II.12.	TESORO FONDO DEL ESTADO LIBERAL	55
II.13.	FUNCIONES DE LA TESORERIA CLASICA EN SENTIDO ESTRICTO	57
II.14.	FUNCIONES DEL TESORO CLASICO EN SENTIDO AM- PLIO	64
II.15.	LA HACIENDA GLADSTONIANA	66
II.16.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO II	70
II.17.	NOTAS	73

- - - - -

II.1. CONSTRUCCION DE TESOROS EN LA ANTIGUEDAD

El poder y la seguridad de los reyes y de los imperios ha dependido en el devenir de la Historia, más que de cualquier otro factor, de la posesión de tesoros. Arcas bien nutridas eran imprescindibles para reclutar y equipar poderosos ejércitos, construir vías, fortificar ciudades y, en general, para emprender cualquier acción tendente a la implantación o mantenimiento del dominio sobre los semejantes y también para la simple subsistencia de los pueblos en épocas de escasez.

Ya ha quedado reseñado en el capítulo I que en la primitiva lengua griega la palabra "θησαυρός" (tesoro) implicaba menos la idea de riqueza que la de almacén.

Herodoto habla en tal sentido de las construcciones donde Sardanápalo guardaba sus riquezas en Nínive, o Creso sus pepitas de oro, o donde el fabuloso Ramsés II colocaba sus jarros llenos de metales preciosos. También dice que Antímenes, a fin de reclutar las tropas macedonias vendió los materiales reunidos por los sátrapas persas en los tesoros para el arreglo de las carreteras de Babilonia. En general los historiadores coinciden en que los primeros tesoros que se construyeron fueron los graneros egipcios, de tan considerable importancia en la administración de aquel antiguo imperio (1).

Aunque los silos egipcios y de otros pueblos sedentarios tenían por finalidad el almacenamiento para las sementeras y la alimentación, otras organizaciones políticas más belicosas, o con comercio exte-

rior importante, buscaban ante todo atesorar bienes como el oro, la plata u otros metales, más fáciles de guardar y conservar, más cómodos de transportar y más aptos para mantener sus huestes y para el intercambio.

II.2. CENTRALIZACION DE FONDOS EN ATENAS

Al constituirse la Confederación Griega (Siglo V a.C.), fue depositado en el templo de Delos un tesoro de 460 talentos (2), para el mantenimiento de la flota. Poco después con el gobierno de Pericles el tesoro llegó a 6.000 talentos, merced sobre todo a la centralización de los tributos en Atenas. En este tiempo Atenas conoce el máximo de su esplendor material y cultural.

II.3. ERARIO Y FISCO ROMANOS

En la acepción corriente, dentro del tecnicismo financiero, Tesoro público tiene el mismo significado que Erario o Fisco.

Etimológicamente la palabra erario, del latín "erarium", deriva de "aes-aeris", cobre o moneda. Como adjetivo arcaico es sinónimo de pechero, contribuyente o pagador de tributos, diciéndose asimismo del que trabaja el cobre.

El sentido de erario que aquí interesa es el de la Hacienda Pública. Comenzó a emplearse el nombre de Erario público en la primitiva Roma de los reyes, (3) para designar los tributos recaudados, sin duda porque las monedas al uso eran de cobre, aunque también eran

muy corrientes los pagos en especie, (pecunia), por lo que sólo una parte de las recaudaciones serían en metálico.

Tampoco parece que existiera en aquel entonces un edificio particularmente destinado a guardar los fondos, sino que los "cuestores" (4) los conservaban en depósito. En tiempos de la República los fondos del Estado pasaron a ser depositados en las cámaras o subterráneos del templo de Saturno, el más sagrado y por consiguiente el más respetado por el pueblo romano. Allí se guardaban también el archivo y las cuentas de la República y los estandartes de las legiones. El dinero quedaba bajo la autoridad del Senado, que encomendaba su administración a los "cónsules" y más específicamente a dos cuestores nombrados por las "curias" (5).

Fisco procede de la voz latina "fiscus", cesta de mimbre, en la cual los romanos solían guardar las monedas. La denominación se hizo luego extensiva a cualquier bolsa o recipiente destinado al mismo fin y - aún a las monedas guardadas de esta guisa. Posteriormente se llamó al Tesoro del Príncipe así para distinguirlo del Erario público (6). Nuestros antiguos adoptando la nomenclatura romana, dieron el nombre de Fisco o Cámara - del Rey al tesoro o patrimonio de la Casa Real y, el de Erario al Tesoro público o del Estado. Hoy ambas denominaciones son sinónimas de Tesoro público.

II.4. TESORERIA PUBLICA EN LA EDAD MEDIA

Al finalizar la Edad Media, con Europa fragmentada en pequeños Estados feudales, la mayor potencia fiscal de aquel entonces era

la Iglesia romana. La recaudación de impuestos para la Curia se llevaba a cabo por los banqueros, especialmente por los florentinos, en forma de arriendo (7). El arrendamiento de los impuestos ha sido la forma de recaudación desde la antigüedad hasta el nacimiento del Estado burgués y ha sido origen secular de grandes fortunas.

El Tesoro de los estados medievales formaba parte del patrimonio particular del Señor, el cual, por otra parte, podía disponer en general y sin excesivas formalidades de las haciendas en poder de sus súbditos, y de sus mismas vidas.

No obstante, la existencia dentro de los dominios de los reyes de señores feudales con independencia política, y casi absoluta soberanía económica en sus propias demarcaciones territoriales, daba a los Estados un cierto carácter confederal y obligaba a pactar la contribución que cada reyezuelo haría a la financiación de empresas, fundamentalmente bélicas, que interesaban a todos. El peso económico lo debía soportar la gleba, que eran los únicos pecheros de aquella sociedad; la incidencia debía tener un carácter general para evitar agravios entre ciudades y territorios y las correspondientes alteraciones sociales. Los Consejos, Parlamentos, Cortes, etc. de la época a donde los monarcas se veían obligados a recurrir en demanda de subsidios, estaban integrados por la nobleza y el clero, los cuales no solo no iban a ser gravados con las nuevas exacciones, sino que normalmente participaban de las mismas.

La importancia del parlamentarismo tributario de la Edad Media, en lo que se refiere a controlar democráticamente la tesore

ría de la Corona es pequeña; en primer lugar porque su función se limita a otorgar fondos y, sobre todo, porque el pueblo apenas participaba en la concesión. Su verdadera trascendencia estimo que se debe a que estos procedimientos, ya utilizados por griegos y romanos, servirían de cauce a las democracias modernas para instaurar el control en los asuntos monetarios de la Hacienda. Este control popular nace teóricamente con la Revolución inglesa de 1688, (8) y su desarrollo práctico dura hasta mitad del siglo XIX.

El Tesorero Real era, después del soberano, la primera autoridad del reino en el ramo de la Hacienda y aún en otros no íntimamente relacionados con la misma. El cargo estaba reservado a un aristócrata de la más alta alcurnia y que gozase de la completa confianza del Monarca (9).

II.5. EL CAMERALISMO

Durante los siglos XV a XVIII la geografía de la Alemania moderna se hallaba dividida en una serie de pequeños estados, (bases del federalismo posterior del Estado germano) señoreados por sus respectivos príncipes en régimen absolutista.

El éxito del gobierno de estos Jefes de Estado se medía por su poder frente a los demás, y este poder era directamente proporcional a las riquezas monetarias que poseían. En consecuencia, la administración de sus finanzas era la piedra angular de sus gobiernos.

Los príncipes de estos Estados patrocinaron las primeras cátedras para la enseñanza exclusiva de la Economía como ciencia in dependiente de la Filosofía ética (10) de la cual se había considerado como una derivación y un apéndice hasta entonces. La economía que inpar tían estos sabios abandonaba el carácter moralizante y formalista de la ciencia tradicional y se centraba en un conjunto de recetas y rutinas saca das de la tradición y la experiencia que debían conducir al mayor enrique cimiento posible del Príncipe. Por otro lado, como la mayoría de las en señanzas tenían por objeto engrosar la tesorería del señor, y en el alemán de entonces, el lugar en que se guardaban los fondos del Erario estatal, se llamaba "kamera", de ahí la denominación de cameralistas con que se conoce a estos pioneros de la Economía moderna.

El enriquecimiento monetario del Estado y el absolutismo que situaba al Estado por encima del individuo y al margen de la Eti ca, postulados por el cameralismo, pueden considerarse como el germen a partir del cual se desarrollaría la ciencia y práctica económicas conocidas como "mercantilismo".

II.6. CONDICIONANTES SOCIO-POLITICOS DEL MERCANTILISMO

Dice Max Weber que el primer sistema que practica - una política económica estatal que merezca tal nombre es el llamado mer cantilismo, consistente en trasladar el afán de lucro capitalista a la polí tica (12).

Con la llegada del siglo XVI se producen una serie de -

cambios tanto a nivel de la moral individual como en la moral de los estados, que pusieron en marcha una transformación rápida de las relaciones económicas entre los individuos y de las relaciones de poder entre los estados. La ética de los individuos, influida por la Reforma protestante, encontró justificación para el lucro mercantil, (13) y por otra parte, la ciencia económica se comenzaba a presentar desligada de la Etica, (14) y con carácter más subjetivo y utilitarista (15).

En el plano político, se esfumó el viejo sueño medieval de la cristiandad unida y surgen los grandes estados modernos: la Francia de Luis XI y Francisco I; la España de los Reyes Católicos, la Inglaterra de Enrique VIII y sobre todo, el Imperio de Carlos V. El Estado, de acuerdo con Maquiavelo, se afirma soberano, libre en general de obligaciones impuestas en nombre de una moral superior y, prioritario ante los individuos. La política persigue asegurar la supervivencia, la prosperidad y el engrandecimiento del Estado. La ciencia económica es "economía política". Su finalidad es enriquecer al Príncipe.

II.7. CONCEPTO DE MERCANTILISMO

En la actualidad, después de detenidos estudios sobre las teorías económicas de los siglos XVII y XVIII (16), se ha llegado a la conclusión de que el término "mercantilistas" es un calificativo simplista dado en forma despectiva por los primeros clásicos y por Carlos Marx a una pléyade de economistas anteriores que sostuvieron teorías muy dispares y, a veces complejas, que nunca utilizaron para sí mismos tal denominación ni tuvieron en común, con unanimidad, ideas económicas de general

aceptación, más bien las controversias entre ellos fueron incesantes (17).

El "sistema mercantilista" descrito en los manuales tradicionales puede sintetizarse en la siguiente forma: los "mercantilistas", asimilando la gestión de las finanzas públicas a la de un patrimonio privado, creyeron que ningún Estado podía enriquecerse si no vendía al extranjero más que lo compraba y que solo una balanza de comercio favorable podía impulsar la entrada en el país de metales preciosos, índice seguro del enriquecimiento nacional; a tal fin propugnaron una política económica de primas a la exportación, altos aranceles a las importaciones, monopolismo estatal o regulación del comercio exterior y en particular de los movimientos de metales preciosos y, más adelante aceptaron una cierta planificación de la producción.

La ciencia económica naciente carecía de desarrollos teóricos y de análisis dignos de tal nombre. Los autores son banqueros y hombres de negocios, públicos y privados, que intentan dar consejos prácticos para el enriquecimiento del Estado. Quizá sea acertado decir que todos ellos, en mayor o menor grado eran discípulos de Maquiavelo y deseaban hacer, en relación con la organización económica del Estado lo que aquel había hecho en relación con su organización política. El nacionalismo exacerbado mantenía a los pueblos, (a los reyes), en estado de guerra, o al menos, de aversión y desconfianza hacia el extranjero. Se admitía que el prestigio y poder de los reyes eran proporcionales a la magnitud de su tesoro y al debilitamiento de la bolsa de sus adversarios.

II.8. TESORO - RIQUEZA - PODER

Los stocks de las Cajas del soberano se consideraban - no solo riqueza, sino la riqueza más deseable de la nación.

El atesorar dinero era tan bueno para una nación como lo era para un particular: Es conocido el argumento de Mun, (reiterado - por Cary): "Si un individuo añade parte de su renta anual al dinero que ya tiene guardado en el arca, será más rico cada año; si una nación consigue una exportación que excede de la importación y obtiene el resultado en oro y plata, hace lo mismo que este individuo; luego la nación se enriquece en la cuantía exacta de ese exceso (18).

El "Tesoro del Estado" era en tiempo de los mercantilistas una riqueza fondo, dinero de pleno contenido o valor intrínseco, un patrimonio inmediatamente liquidable sin pérdida de valor, con el mismo significado en manos del Estado que en la caja de un particular, era el - bien económico más inmediato, más seguro, que más prestigio y poder - daba al Soberano frente a terceros países y frente a los propios súbditos (19). Acrecentar el Tesoro era indicio de una administración sabia y hacía al Rey más soberano, temido y respetado. Según los historiadores - (20) la dilapidación por Enrique VIII de Inglaterra de la riqueza real fue - un elemento decisivo para el sometimiento de la Corona inglesa a los Comunes en materia de dotación de ingresos y control de sus gastos.

La administración del Fisco estaba encomendada a los - funcionarios mejor pagados a los que se les otorgaba atribuciones excepcio

nales. Al frente de esta Administración se hallaba un aristócrata de primer rango que solía preceder en dignidades al resto de la Corte (21); - sus competencias se extendían a todo el campo del patrimonio estatal y - del Soberano y aún a otros.

II.9. LIBERALISMO ECONOMICO

La dinámica de la técnica de la organización y movimientos socio-económicos y de las teorías políticas y sociales alumbrarán el Estado liberal y el liberalismo económico. Los teóricos de la economía ridiculizaron las imponentes compilaciones de reglamentos que regían la actividad económica del antiguo régimen, poniendo de manifiesto, no solamente las incongruencias y contradicciones en que incurrieran, sino también el error del principio intervencionista que inspiraba las regulaciones, ya que, según expresión de A. Smith, "al perseguir el individuo, en régimen de libertad, su propio beneficio tiende, natural o más bien necesariamente, a preferir aquella ocupación que es más ventajosa para la sociedad (22). - Consecuencia de esta premisa es que el mejor modo de promover el desarrollo económico y bienestar general consiste en romper las cadenas que traban la economía empresarial privada, posibilitando el "laissez-faire" en el interior y el libre cambio exterior. "El mejor gobierno es el que gobierna menos", y "el mejor de todos los planes de la hacienda pública es gastar poco" (23).

Si la actividad económica ejercida por los individuos en libre competencia es garantía suficiente para que la sociedad alcance el máximo bienestar, la gestión económica promocionada por el Estado es -

(salvo contadas excepciones) condenable desde el punto de vista estrictamente económico. Ello es así porque el Estado es esencialmente "mal administrador económico" (24).

Aunque liberalismo económico y político hayan florecido temporal y geográficamente al unísono, no pueden confundirse ambos fenómenos.

Por liberalismo político se entiende la adhesión al principio del régimen parlamentario, al derecho y la libertad del voto, libertad de opinión, separación de Iglesia-Estado, etc., sin olvidar una política internacional cauta y pacífica, aunque no necesariamente pacifista.

El liberalismo económico, sintetizado en el "laissez-faire" y el libre cambio, no coincidió necesariamente con el liberalismo político. Hubo estados; prusiano, austro-húngaro y sobre todo Rusia, que favorecieron las libertades económicas sin permitir las políticas (25).

No obstante, en líneas generales, ambos fenómenos fueron convergentes y coadyuvantes y se ha podido decir con cierta verdad, - que había una alianza de los economistas clásicos con los políticos liberales, lo cual, por otra parte, es el sino común de las teorías económicas imperantes en las sociedades de todos los tiempos, debido a la subordinación e instrumentalidad de la economía con relación a la política.

Con el advenimiento de la economía liberal tenemos las siguientes premisas: a) La riqueza de las naciones no la constituyen el -

oro y la plata que poseen (lo cual será siempre una pequeña riqueza), sino el trabajo de sus habitantes. b) El Estado-organización es improductivo, un mero gastador de riqueza, un mal necesario que debe reducirse al mínimo posible. c) El Estado debe ser neutro y abstenerse de toda intervención que no tenga por objeto garantizar el orden preestablecido; cualquier intervención en la producción o en la distribución dificultará la consecución de los óptimos respectivos.

Partiendo de que el Estado es mal administrador y de que los bienes en poder de los particulares son más útiles y productivos a la nación, la actividad económica gubernamental solamente se puede admitir con carácter residual. Las rentas patrimoniales y mercantilistas del Estado son consideradas como "fondos impropios" y cubren una parte mínima de sus gastos. La financiación normal de los gastos colectivos son los impuestos o transferencias de renta de los ciudadanos al Tesoro.

La acumulación de grandes stocks de metales preciosos, que tanta importancia tuvieron políticamente para el anterior absolutismo y que tanta trascendencia les dieran las teorías mercantilistas para el progreso económico, son ahora no deseables desde el punto de vista político, porque facilitarían a los gobiernos soslayar el control parlamentario; desde el punto de vista económico los fondos acumulados en las arcas públicas se consideran una riqueza esterilizada (26) y con el riesgo constante de ser mal gastada pues no debe olvidarse que la dependencia económica gubernamental de los subsidios votados por los parlamentarios es el instrumento utilizado por éstos para someter al Ejecutivo (27).

La financiación de ese "mal necesario", que son los gastos del Estado, debe realizarse mediante impuestos sobre las rentas de los particulares, "a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado".

"Las expensas del Gobierno, con respecto a los individuos de una nación vienen a ser como los gastos del manejo de una gran hacienda con respecto a varios colonos, los cuales sin excepción están obligados a contribuir, a proporción de sus respectivas rentas, al cultivo de aquel predio" (28).

II.10. EL PRESUPUESTO CLASICO. SUS PRINCIPIOS

El presupuesto es la espina dorsal de la actividad del Estado liberal. El presupuesto sintetiza y especifica todo el contenido económico de la actividad estatal; en él se anuncia la distribución de las levadas y se especifica la clase de gastos, con limitación de su cuantía, a realizar en el ejercicio. Constituye el marco de la economía pública y sin su comprensión no es posible entender al Tesoro que aparece como una consecuencia o apéndice presupuestario. En un sentido restringido se ha definido al Tesoro como "el cajero del presupuesto". Aunque el Tesoro siempre ha sido más que el mero cajero, no por ello deja de ser cierto que casi todas sus actividades tienen relación inmediata con el presupuesto. El Presupuesto del Estado de Derecho clásico debe respetar principios de orden político, económico y contable cuya exposición y desarrollo ocupa capítulos densos en los manuales de Hacienda Pública. Aquí nos limitaremos al enunciado de estos principios en orden a conexionarles con la actividad económica del Ejecutivo.

En el plano político es el Legislativo el poder competente para su aprobación; el presupuesto ha de ser universal en cuanto que ha de contener separadamente todos los ingresos y gastos del Estado; único y claro; los recursos deben aparecer asignados a atenciones específicas - con límite cuantitativo y temporal; el presupuesto debe ser público.

En el orden económico el presupuesto debe ser mínimo en un doble sentido, primero porque la actividad del Estado, según el dogma liberal del mal necesario, es no deseable, y, segundo, porque fijadas unas actividades, el principio básico de la economía es realizarlas con el menor coste posible; el presupuesto se pretende que sea neutral, esto es, no debe modificar la situación relativa de los agentes económicos, y finalmente, para que la Hacienda goce de sanidad financiera, el presupuesto será equilibrado.

Las normas contables están en correspondencia con los principios políticos, se han llamado derecho presupuestario de contabilidad. El principio de universalidad exige la contabilización bruta; a la especialidad presupuestaria corresponde la especificación contable; la contabilización de ejercicio cerrado obedece a la presupuestación temporal, y a la unidad de presupuesto resulta conveniente la caja única (29).

Al examinar los teoremas económicos del presupuesto resalta, junto a la lógica subordinación a los postulados políticos, el carácter estrictamente negativo de sus objetivos, minimizar. También se advierte que los principios económicos no tienen influencia directa en la formulación de las reglas contables, quizá con la excepción de la tesorería única, donde las razones económicas aparecen importantes.

Los fondos del Estado, la dependencia donde se guardan, la institución que los administra, las actividades que desarrolla, las normas que la regulan, constituyen la gestión financiera del Presupuesto y se designa con el nombre genérico y un tanto mítico del Tesoro Público.

II.11. LA ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL ESTADO LIBERAL

Acabamos de ver que el instrumento o la técnica mediante el cual debe ser enclaustrado el Estado es el Presupuesto: documento - jurídico-contable exhaustivo de las actividades que en un período dado puede emprender el Estado y limitativo en cuanto a los recursos que le son - otorgados para todas y cada una de dichas acciones.

Para la realización material del contenido financiero - del Presupuesto y la continuidad en el tiempo de la actividad financiera - del Estado, que resulta fragmentada en períodos disjuntos mediante el procedimiento presupuestario, se necesita una institución. Esta organización debe tener una dirección y control únicos por razones de seguridad en el manejo de los fondos y de economía en su distribución en el espacio y en el tiempo. También es importante la exigencia del centralismo financiero como base del centralismo político administrativo, de moda a la sazón.

El objetivo fundamental del Tesoro-organización ya no - es el atesoramiento, como lo era en la época mercantilista; el dinero que llega a las arcas del Tesoro sigue siendo dinero de pleno contenido, pero ya no tiene la finalidad de ser atesorado, es un flujo que corre desde los frescos manantiales de los derechos presupuestarios hasta los yermos -

campos de las obligaciones estatales. El Tesoro-dirección ha de cuidar - la impermeabilidad de los sistemas de conducción, así como impulsar los flujos para que lleguen de manera precisa en cantidad, espacio y tiempo - para atender las obligaciones que la ejecución del Presupuesto genera.

La Administración Financiera ofrece unas características que la diferencian sustancialmente del resto de la Administración del Estado liberal. Encuentro tres coordenadas que considero permiten una - adecuada explicación y análisis del fenómeno:

19. El Presupuesto es la institución o expediente que - condiciona y justifica la actividad financiera del nuevo régimen. En aquellas cuestiones que se deriven directa e inmediatamente del Presupuesto, - la actividad financiera en general debe ser una consecuencia reglada de - aquel. Pero, por otra parte, estas obligaciones y limitaciones impuestas por el Presupuesto, que sin duda dan un carácter nuevo a las finanzas públicas, no penetran en el fuero interno de la organización de estas finanzas.

29. La Administración financiera, de puertas hacia - adentro es pura tradición: tradicional es su organización; tradicional son los principios o criterios que inspiran su comportamiento; tradicionales en sus formas o procedimientos; tradicional en su imagen para los administrados. El nuevo Derecho había transformado radicalmente la Administración pública, limitando y reglamentando sus competencias a la vez que garantizaba los derechos individuales; sin embargo, en el campo financiero el Tesoro era una ciudadela, heredada de épocas anteriores, con amplia

discrecionalidad y garantías desorbitadas. A la Administración se la suponía no solo incapaz de gestionar directamente asuntos económicos, sino también una especie de tóxico que ahogaba cualquier cultivo económico; el Tesoro, en cambio, parece un oasis en medio del desierto económico de la Administración, donde se refugian los raros sabios crematísticos perdidos en la yerma administración y desde donde podrán poner en práctica sus arcanas artes para competir con banqueros y empresarios en el mercado del dinero. En resumen que las esencias liberales no penetraron en el corazón de la Administración financiera, el Tesoro público, el cual siguió con su carácter secular cuasi privado y jugando al lucro.

39. En el juego institucional y de poderes dentro del Estado liberal, el Departamento financiero desempeña una función de pivote y vigía respecto al resto de la Administración. Es una especie de puente o correa de transmisión entre el Ejecutivo y el Legislativo, desde la formación y defensa de los presupuestos, pasando por el control de su ejecución y cumplimiento de sus resultados monetarios, hasta la rendición de las cuentas finales. Este Ministerio, al que llamaremos Tesoro en sentido amplio, acumula tal cantidad de información sobre el resto de la Administración, dispone de tantos resortes técnicos y jurídicos para condicionar su funcionamiento que fundadamente se ha dicho que, si no de derecho, de hecho se sitúa por encima de los demás Departamentos.

Evidentemente el punto que más choca con los valores del Estado de Derecho liberal es el olvido en que los juristas y los manuales de la Hacienda Pública dejan al Tesoro. En buena lógica sería de esperar que después de reglamentar y analizar las fuentes de los ingresos,

la realización de los gastos, los cobros y los pagos, fuere tratada con de talle la tesorería pública; sin embargo el Legislador se olvida del Tesoro y los hacendistas se limitan a recomendar la centralización de la caja. El Tesoro es libre para fijar los procedimientos que considere más adecuados para cumplir los objetivos que le son impuestos: recaudar los recursos y pagar las obligaciones. El Tesoro es libre, sobre todo, para emplear - transitoriamente los fondos de sus cajas, y también lo es en general, - para concertar los créditos a que cuantitativamente haya sido autorizado - por el Parlamento. Incluso hasta en los pagos y cobros presupuestarios - el Tesoro actúa de hecho con cierta flexibilidad merced a su doble función de juez y de parte en los mismos, lo que le capacita para apreciar circunstancias apremiantes, dilatorias o suspensorias de su cumplimiento.

Yo no encuentro razones suficientes para comprender - por qué estas cuestiones preocupan tan poco a los discípulos de Adam - Smith. Algunas de las que se me alcanzan, con discutible peso, podrían ser:

- a) El dinero es una mercancía más, con un valor idén tico a su coste de producción y que por lo mismo - no puede ser generado por el Estado. Este deberá sustraerle de las economías privadas.
- b) El dinero es un bien de alta estabilidad, en cuanto no sufre deterioro y, a la vez, es un bien estéril, pues no produce ninguna utilidad por sí mismo ni se transforma en otros bienes si no es mediante el

intercambio. Estas características hacen del dinero un bien de gestión elemental.

- c) Los recursos que el Tesoro puede almacenar y manejar serán una parte muy pequeña de la riqueza nacional porque el Presupuesto debe ser pequeño y además los flujos de ingresos y de pagos deben ir acompasados en el ejercicio. Por otro lado la experiencia probaba que si había algún excedente en el Tesoro era gastado apresuradamente por los políticos (30) con lo cual quedaba claro que el dinero de las arcas públicas era un circulante y no un fondo.

En el próximo capítulo pondremos de manifiesto cómo el Tesoro directa o indirectamente producía dinero fiduciario con que nutría sus arcas, de momento basta con dejar constancia que la discrecionalidad en la disposición del dinero público, la imagen de gran banquero, y la dependencia económica de los demás órganos administrativos frente al Tesoro, contribuían a hacer a éste preeminente y prepotente, facilitando su papel de gendarme.

La vigilancia del Tesoro supuso durante largo tiempo el único elemento de disciplina y de sentido económico en los gastos estatales. El mecanismo fue eficaz en la medida en que el Tesoro se veía obligado a autodisciplinarse por la limitación de sus recursos y se fue aflojando al aumentar la capacidad de maniobras monetarias del Estado, hasta con-

vertirse en un factor de desorden con la implantación plena del dinero fiducial y la asunción por el Tesoro de cometidos referentes a la distribución del crédito en la economía y a la defensa del valor de la moneda - sin abandonar sus responsabilidades fiscales.

II.12. TESORO FONDO DEL ESTADO LIBERAL

El almacenamiento de grandes masas de metales en las arcas públicas como sinónimo de riqueza del Estado e instrumento de su poder merecía un juicio bien distinto al de la época del mercantilismo económico y absolutismo político.

El dinero almacenado era riqueza esterilizada (31) y la riqueza de una nación provenía de que lo fuesen sus súbditos que eran los que proveían para los gastos estatales (32). Por otro lado la existencia de dinero disponible en las cajas públicas era un riesgo constante de despilfarro y descontrol político dada la manía gastadora de los políticos (33). Finalmente el empeño mercantilista por acumular metales era inútil, pues to que el oro y la plata se distribuían por el mundo en proporción al comercio (34), y desde el punto de vista militar, el expansionismo belicista había dado paso a un nacionalismo más moderado y menos agresivo.

El dinero que en el Estado liberal había en las dependencias del Tesoro era un dinero de paso desde el espacio y tiempo de los ingresos presupuestarios hasta el lugar y momento de los pagos presupuestarios, puesto que ingresos y gastos debían equilibrarse en el balance final. Este equilibrio debía observarse en lo posible también en el

transcurso del ejercicio, acompasando la cadencia de los pagos al rendimiento de los ingresos, de forma que los fondos permaneciesen el menor tiempo posible retenidos en las arcas públicas. La Tesorería del Estado absorbía una riqueza física de las economías privadas e impedía, mientras la retenía, que fuese destinada a usos productivos.

Las necesidades monetarias del Estado se cubrían con detracciones impositivas a las economías privadas y, en una parte mínima, de rentas patrimoniales o prestaciones. Si la cuantía de los ingresos era insuficiente para atender los pagos debía recurrirse al crédito transitorio o consolidado, según el desfase fuese interejercicio o por cierre del mismo. Si el presupuesto arrojaba un superavit definitivo (después de los pagos presupuestarios y de los créditos transitorios) debía emplearse en la amortización de la Deuda. En consecuencia, los únicos fondos con los que las autoridades podían maniobrar libremente estaban constituidos por los excedentes transitorios de ingresos sobre pagos (en el supuesto de que se produjeran), los demás recursos que circulaban por el Tesoro era dinero que iba hacia el cumplimiento de obligaciones.

Naturalmente que esto es pura teoría ya que en la práctica el Tesoro, según ha quedado dicho en la sección anterior, tenía unas discrecionalidades mucho más amplias de las que se deducen del esquema precedente. También es teoría, que sólo parcialmente se correspondía con la realidad, el que el dinero que entraba y salía del Erario público era dinero mercancía, mercancía con valor independiente de su función de cambio. Mucha menos verdad era que el Tesoro obtenía los empréstitos en el mercado libre del crédito. Pero la parte sustancial que

contenían estas verdades a medias constituía el soporte lógico del espíritu y comportamiento del Tesoro. Si el Tesoro no hubiese estado constricto por estas, digamos, leyes inexorables, hubiese sido preciso imponerle una reglamentación estricta para sus operaciones monetarias, no tendría sentido la preocupación por la rentabilidad del dinero público y la Deuda debería enfocarse con una filosofía radicalmente distinta. Estas cuestiones son el fundamento de esta tesis y serán desarrolladas en los capítulos sucesivos.

II.13. FUNCIONES DE LA TESORERIA CLASICA EN SENTIDO ESTRICTO

La misión del Tesoro, en sentido estricto, queda reducida a cajero del Presupuesto. La gestión se sintetiza en:

- Exacción de derechos devengados por el Estado.
- Custodia, manejo y distribución en el espacio y en el tiempo de los fondos.
- Concertación y gestión de empréstitos. A corto plazo para subvenir necesidades transitorias de caja. - Empréstitos extraordinarios a que esté autorizado para cubrir déficit final de los ingresos.
- Ejecución de los pagos a los acreedores del Estado.
- Contabilización de operaciones en orden al control interno y en relación con el Presupuesto.

Los ingresos que fluyen al Tesoro provienen de tres -

fuentes, a) bienes patrimoniales o actividades comerciales del Estado; b) préstamos; c) tributos. Los recursos de la primera clase carecen de relieve en el conjunto presupuestario; los de la segunda tienen un carácter de excepción y ambos se inspiran y rigen en los principios y normas de una hacienda privada. La forma normal de financiación del Tesoro son los impuestos que según el pensamiento de los hacendistas clásicos, se definen como "transmisión coercitiva de valores económicos a favor del Estado, en virtud de una disposición legal y tendente a una distribución equitativa de las cargas públicas".

La administración impositiva recorre tres fases sucesivas:

1º Constatación de la existencia de un hecho imponible y titularidad del mismo.

2º. Determinación precisa de la obligación tributaria.

3º. Ingreso en el Tesoro del resultado de esta obligación.

La última de estas actuaciones, la recaudación, es el cometido propio de la Administración de tesorería.

De acuerdo con la segunda de las máximas, de A. Smith, esta obligación no debe ofrecer discrecionalidad alguna en cuanto a la fecha, forma o suma a cobrar, cosas que habían de ser claras para el contribuyente y para cualquier otra persona (35).

Bajo este punto de vista, al Tesoro se le atribúan poderes, competencias y obligaciones estrictamente regladas.

La virtud de la administración recaudatoria consistirá de acuerdo con el cuarto de los principios de la Riqueza de las Naciones, en una organización eficiente que sea lo menos costosa posible, no genere rentas fiscales, evite las defraudaciones y no someta a los contribuyentes a vejatorias fiscalizaciones (36).

La custodia de los fondos plantea diversos problemas. En primer lugar, hay unanimidad en cuanto a la seguridad material de las cajas y traslados así como a las garantías formales de que deben rodearse, consistentes fundamentalmente en formalidades jurídicas, contabilidad y responsabilidades de los funcionarios, para evitar sustracciones y fraudes. Una segunda cuestión es si los stocks permanecen materialmente en las dependencias del Tesoro o es preferible depositarlos en entidades bancarias.

En el primer supuesto el Estado tendrá que soportar los gastos de la custodia y dejará de percibir unos intereses por lo que el consejo de los economistas sería que se prestasen y, además, que se prestasen al mejor postor, salvando siempre el fin principal de estos fondos que es el estar disponibles en el momento y lugar en que se deban satisfacer las obligaciones del Estado.

Para facilitar estos objetivos, dada la desafectación generalizada de los ingresos con relación a gastos determinados, parece

razonable la centralización en una cuenta única y que su distribución material dependa de una sola autoridad. Llegados a este punto, implicaciones de orden político y de centralismo administrativo, orientan las soluciones prácticas en dos direcciones: concesión del monopolio de los depósitos del Estado a una sola entidad bancaria junto con otra serie de -- privilegios, el más importante, la emisión del papel moneda, recibiendo el Estado la contraprestación de unos servicios, participación en beneficios y apoyos crediticios; la otra alternativa, aún menos ortodoxa con -- las máximas liberales, apunta a la creación de una organización crediticia directamente gestionada por el Estado que junto con los fondos públicos admita otros depósitos y pueda prestar al propio Estado; es decir, -- el Tesoro ejerce actividades bancarias que le permiten resolver sus propias necesidades de caja.

La primera de las alternativas corresponde al modelo inglés y la segunda al francés, aunque las variedades y combinaciones -- según países son notables.

En resumen, la centralización de los fondos se postula por razones de economía de recursos, seguridad, independencia financiera, y sobre todo, como elemento esencial para la efectiva centralización administrativa.

Ingresos y pagos presupuestarios no se equilibrarán -- normalmente en cada una de las cajas o sucursales de la Tesorería. El desequilibrio puede surgir lo mismo al final de ejercicio que por desfases temporales o flotantes. El Tesoro tiene a su cuidado la realización

de los movimientos necesarios para atender a las obligaciones en el momento y lugar donde deban ser satisfechas. Estas situaciones de numérico tienen dificultades especiales si se hace preciso el traslado material del dinero, y quedan reducidas a precauciones contables y de comunicaciones cuando los traslados se suplen por los giros.

Mayor dificultad y trascendencia tiene en la gestión de la tesorería el prever y salvar las insuficiencias globales de ingresos - que durante el ejercicio surjan transitoriamente. El Tesoro recurrirá - entonces al crédito a corto plazo que reembolsará con los ingresos del - mismo ejercicio presupuestario equilibrado. Este tipo de endeudamiento - público se le conoce como Deuda flotante.

También puede darse el caso (solo admisible como - excepción en teoría, pero reiterado machaconamente en la práctica), que - los ingresos finales y ordinarios del presupuesto sean insuficientes para - cubrir todos los gastos. En este supuesto el Tesoro está autorizado bien en forma explícita, si se ha previsto la contingencia en la Ley de Presupuesto, o implícitamente, por imperativo de necesidades públicas inaplazables, a contraer deudas cuya carga de intereses y amortizaciones será soportada por presupuestos futuros. Normalmente queda a la competencia - del Gerente de las finanzas públicas la concertación de las condiciones financieras y técnicas de los empréstitos o Deuda Pública.

La razón existencial última del Tesoro en el Estado liberal es pagar los gastos incurridos en nombre de la nación, garantizando su regularidad jurídica.

La ejecución del Presupuesto de gastos sigue una especie de derivación en serie tendente a encadenar las salidas de caja a las consignaciones presupuestarias.

- 1º. La consignación prevista autoriza a ordenar o contratar.
- 2º. El gasto causado determina el crédito contra el Estado.
- 3º. El Tesoro paga la deuda reconocida y liquidada.

Una organización racional basada en la separación de funciones y delimitación de responsabilidades postularía independencia para los gestores en las distintas fases e intereses contrapuestos en la presentación contable de los resultados intercontrolados. Bajo estos supuestos, el papel del Tesoro se circunscribiría al examen de los requisitos formales del reconocimiento de la deuda, identidad acreedor-perceptor y su capacidad jurídica, ejecución de la orden recibida y anotación contable. Los documentos en que las autoridades competentes reconociesen obligaciones pecuniarias del Estado deberían tener fuerza ejecutiva semejante a la de los mandamientos de pago mercantiles, en aras de la seguridad jurídica a fin de no dejar indefensos a los particulares frente a la Administración.

De hecho las organizaciones financieras se inspiraron básicamente en otros principios y alumbraron esquemas de funcionamiento notablemente alejados de lo acabado de formular como "debe ser" para la gestión del presupuesto de gastos. Las causas fueron múltiples. Los principios organizativos no estaban, lógicamente, tan elaborados como hoy;

pero sobre todo, puesto que "el mejor gobierno era gastar poco", la normativa sobre el gasto se inspiró en criterios negativos con miras a obstaculizarlo. A este fin, aprovechando la situación institucional privilegiada del Tesoro dentro de la Administración, se le constituye en cancerbero del patrimonio público con misiones de vigilancia y poder de control concomitante a todos los niveles del gasto así como amplias discrecionalidades en el momento del pago. Por lo que se refiere a la persona particular que pretenda exigir su crédito impagado, necesita reclamarlo ante la propia Administración financiera con formalidades cuasi judiciales para desembocar en las salas de los tribunales en contienda desproporcionada.

El régimen contable constituye el cuadro natural de la disciplina financiera (37).

La contabilidad pública tiene tres fases o áreas sucesivas:

1º. Cálculo previo determinando los gastos e ingresos necesarios para la actividad del Estado y su exposición cifrada y sistematizada, (contabilidad preventiva, legislativa o presupuestaria).

2º. Reflejo de los hechos económicos, (contabilidad ejecutiva o administrativa).

3º. Análisis y crítica de la realización del Presupuesto.

La contabilidad administrativa tiene como característica

la necesaria referencia al plan aprobado por el Legislativo, que condiciona el sistema de cuentas a emplear y la consiguiente estructuración documental, a fin de asegurar aquellas limitaciones. La contabilidad del Tesoro es una parte de la contabilidad ejecutiva, el remate de la misma, y debe poner de manifiesto la concordancia o desajustes definitivos entre las previsiones del Presupuesto y su ejecución. Es una especie de cuenta de resultados que permite una primera visión de conjunto.

La trascendencia de la contabilidad de la tesorería pública en orden al control de la Administración se basa no solamente en que el dinero sea el bien más necesitado de garantías, sino también en que el erario reflejará, normalmente, las anomalías que tengan su origen en cualquier área de la gestión presupuestaria (38).

La contabilidad deberá acreditar que las operaciones con los fondos del Tesoro se han hecho conforme a lo ordenado y demostrar que la recaudación de los ingresos se ha aplicado a los pagos y éstos a satisfacer obligaciones autorizadas.

II.14. FUNCIONES DEL TESORO CLASICO EN SENTIDO AMPLIO

En un sentido amplio las funciones del Tesoro del Estado burgués son la totalidad de la actividad financiera del Ejecutivo. Pueden esquematizarse en los siguientes renglones, excluidas las funciones de tesorería, vistas en el apartado anterior:

- Dirección y coordinación en la elaboración del Presupuesto.

- Cierta representatividad del Legislativo frente a la -
Administración.
- Representación de la Administración ante el Legislati
vo en la defensa del proyecto presupuestario y en su
ejecución.
- Realización completa de la fase impositiva.
- Administración de los bienes patrimoniales productores
de ingresos y gestión de las actividades comerciales del Estado.
- Control de la realización de los gastos por los demás
departamentos y competencia delegada para ciertas al
teraciones en la asignación de créditos presupuestarios.
- Defensa de los intereses económicos del Estado.

El ejercicio económico del Gobierno se inicia con el proyecto del Presupuesto, que es una petición al Legislativo. El Ministerio de Finanzas da instrucciones al resto de los departamentos gastadores sobre como formular sus anteproyectos que, previo examen y aprobación, ordenará en el proyecto del Presupuesto general. Luego asumirá, en nombre del Gobierno y frente al Parlamento, la defensa del proyecto. Así, - a la vez que se convierte en un superministerio dentro de la Administración, su papel de órgano de relación Parlamento-Gobierno le constituye - en una especie de poder autónomo.

Aprobado el Presupuesto el mismo Ministerio planificador tiene a su cargo la totalidad de las actuaciones conducentes a nutrir -

las arcas públicas. Cuando se trata de bienes patrimoniales generadores de rentas o de actividades mercantiles ejercidas por el Estado, su administración y gestión están encomendadas al Tesoro. Lo mismo sucede con la gestión tributaria, desde la constatación de los hechos impositivos y sus responsables, hasta la recaudación de las deudas y resolución de reclamaciones.

Por lo que se refiere a los gastos, si bien la iniciativa corresponde a los centros a quienes afecta, el Tesoro lleva a cabo un control concomitante de los mismos, y finalmente, se reserva la decisión final del pago a las propuestas de los centros.

Complemento lógico de las funciones anteriores es la defensa de los intereses patrimoniales del Estado en controversia con terceros ante los tribunales competentes.

II.15. LA HACIENDA GLADSTONIANA

El bosquejo de las finanzas liberales, tal como ha quedado dibujado en las páginas anteriores, se fue desarrollando y plasmándose a lo largo del siglo XIX con desigual fortuna en las distintas latitudes. El prototipo de institución, de sus cometidos, de asimilación de la filosofía liberal y, especialmente, del perfeccionamiento en su quehacer, quedó configurado en el "Treasury" inglés, particularmente en la era del político y financiero Gladston, (39). Schumpeter resume los rasgos de la que llama "hacienda grande" de Gladston así:

"La hacienda de Gladstone lo es de un sistema de libertad natural, "laissez-faire" y librecambio. Para la visión social y económica implicada, visión que hoy día hay que entender históricamente como independiente de los argumentos generales en favor y en contra de ella, lo más importante era suprimir los obstáculos fiscales a la actividad privada. Para eso hacía falta mantener al nivel más bajo posible el gasto público. La consigna victoriosa del momento era la de hacer economías"

...

"El hacer economías significaba dos cosas. Primero reducir las funciones del Estado a un mínimo; a esto llamaron más tarde los críticos, particularmente los alemanes, política del "estado-vigilante-nocturno"...

"En segundo lugar significaba racionalizar las restantes funciones del Estado, lo cual implicaba, entre otras cosas, la mayor reducción posible del aparato militar. - Se suponía, por otra parte, que el desarrollo económico resultante haría en gran parte superfluo el gasto público. Obsérvese una vez más que todo eso, que sería completamente falso si se formulara como principio de validez atemporal, era en gran parte verdad para Inglaterra en 1853."

"No menos importante era para esa visión de las posibi-

lidades y los mecanismos de la economía el aumentar - los ingresos del erario (caso de tener que aumentarlos) de tal modo que el comportamiento económico se apartara lo menos posible de lo que habría sido en la hipótesis de una completa exención fiscal ("imposición simplemente recaudatoria")...

En último lugar, aunque no en orden de importancia, - hay que recordar el principio de equilibrio presupuestario o, por mejor decir, puesto que había que reducir la deuda pública, el principio que Robert Loew, uno de los "Chancellors of the Exchequer" de la era gladstoniana, - formuló en su definición de lo que es un ministro de hacienda: "un animal que tiene que conseguir superávit"... (40).

La preocupación de este personaje por los pequeños ahorros y por las minucias administrativas es proverbial, hasta el punto de - que se identifica frecuentemente su legado al "Treasury" con la idea de la economía de cabos de candela como la principal virtud y más importante - sapiencia del buen gestor del dinero público, (41), la cual, por otra parte, no es más que una nueva versión del antiguo adagio: "Tened cuidado de los peniques y las libras se cuidarán solas".

No obstante, la verdadera trascendencia de su paso por el "Treasury" se debe a la implantación de un sistema unificado de administración eficiente, extendiéndose desde el "Treasury" al resto de la Ad-

ministración, y un sistema de control unificado de los gastos como soporte de dicha administración. Sus estructuras básicas se han mantenido hasta después de la II Guerra Mundial y aún puede decirse que se mantienen en pie importantes pilares de su edificio.

II.16. CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO II

1º Los Estados necesitaron siempre constituir tesoros. En los pueblos más primitivos los bienes almacenados eran fundamentalmente artículos necesarios para la subsistencia. El ejemplo más notorio fueron los graneros egipcios. En aquellos otros Estados más desarrollados mercantilmente y sobre todo con numerosas personas a sueldo se atesoraban preferentemente metales que servían como moneda en el pago de las mercancías y servicios. Ejemplos claros de estas políticas fueron fenicios, griegos y romanos. El máximo esplendor y poder, de los imperios y las ciudades coincidió con la reunión de tesoros más cuantiosos.

2º Al lado de los tesoros del Estado, el Príncipe solía disponer de un tesoro particular, que los romanos llamaban "fiscus" (aludiendo al cesto de mimbre que los particulares usaban entonces para guardar sus monedas). También es de la época romana la denominación de "aerarium" derivada de "aes-aeris" (cobre), por las monedas utilizadas para el pago de los tributos. En la actualidad, Erario y Fisco son sinónimos de Tesoro público.

3º En la época mercantilista, el Tesoro estatal cobra dimensiones y trascendencia especiales. La teoría económica dominante consideraba decisivo para la prosperidad de un país la existencia y retención de grandes sumas de oro y plata; el absolutismo político identificaba la riqueza del Estado con la del soberano y veía en la dimensión de los tesoros poseídos el factor fundamental para el poderío bélico que permitía la expansión y engrandecimiento del Estado.

49 Con el advenimiento del liberalismo político y económico decimonónico se produce un cambio radical en la escena económica: Los protagonistas son ahora los particulares, retirándose el Estado a un segundo plano para realizar ciertas funciones de intendencia colectiva. El conjunto de las reducidas actividades económicas reservadas a la Administración continuaron siendo gestionadas con el mismo criterio patrimonialista, con la misma orientación de ahorro monetario, y bajo la misma autoridad o centro de decisiones único, que siguió llamándose Hacienda o Tesoro público en sentido amplio.

50 En un sentido restrictivo, el Tesoro público liberal abarcaba exclusivamente las finanzas del Estado, pudiendo ser considerado en una triple perspectiva:

A) Como órgano-institución. Es un Departamento prepotente en cuanto que controla los recursos financieros a utilizar por el resto de los ministerios, desde la formulación de sus necesidades en los anteproyectos presupuestarios y la defensa de los mismos ante el Legislativo, hasta la justificación del gasto, para reservarse la realización de los pagos como última llave del control.

B) Como riqueza o contenido monetario: La caja del Tesoro público es una riqueza que se integra en la Hacienda pública al igual que la caja de cualquier otra hacienda. Ello es así por dos razones fundamentales:

a) El dinero es, o, se considera con valor intrínseco, independientemente de quien sea su emisor y su poseedor.

b) Los administradores del Tesoro no tienen por misión intervenir en el sistema económico, sino única y exclusivamente gestionar con eficacia el patrimonio del Estado con los mismos criterios que cualquier otra economía privada.

C) Como actividad a desarrollar o función a cumplir.

Por estar todos los recursos monetarios del Estado, al igual que su aplicación, contenidos en la Ley de Presupuestos, los ingresos originales y los pagos definitivos que registrase el Tesoro deben venir determinados por el Presupuesto. Por ello se llamó al Tesoro cajero del Presupuesto. Desde el principio del Presupuesto único se postula la caja única, aunque la centralización de fondos se apoye también en importantes razones de economía y se proyecte como arma decisiva para el centralismo administrativo y político.

La preocupación más grave de las autoridades responsables de las finanzas públicas fue siempre el buscar fuentes adicionales de recursos que supliesen la insuficiencia de los ingresos presupuestarios. El camino más directo e inmediato lo constituyó la emisión de Deuda, pero cuando la circulación de ésta llegaba a ser cuantiosa, las cargas de amortizaciones e intereses resultaban imposibles de atender, por lo que sobrevinía la insolvencia y el descrédito del Tesoro.

II. 17. NOTAS

- (1) : Véase Enciclopedia Espasa Calpe, "tesoro"
- (2) : El talento de la era de Pericles era una moneda imaginaria equivalente a 60 minas y un peso aproximado de 26 Kgrs. de oro.
- (3) : Antes del siglo V, a C.
- (4) : Cuestores eran los magistrados que recaudaban los tributos y administraban los fondos. En tiempo de los reyes eran sus delegados. Durante la República, había dos para cada erario nombrados por las asambleas del pueblo, comicia tributa.
- (5) : Curias era cada uno de los distritos político-administrativos en que estaba dividida Roma. El Senado, (Asamblea de ancianos), era en la Roma republicana el Consejo supremo del Estado y estaba formado básicamente por patricios ex-magistrados. Cónsules era cada uno de los dos magistrados que ejercían la suprema autoridad. Su nombramiento lo realizaban las Curias, lo confirmaba el Senado y tenía una vigencia de un año.
- (6) : Tácito. Annual (libr. 16, cap. 11): 'Fisci, id est, privatorum - principis thesaurum ratio, initio ab aerario, quod publicum populi romani erat, separata fuit'.
- (7) : WEBER, M.(151) p. 276-277
- (8) : En 1689 se promulgó el Bill of Rights en el cual se estableció el principio de que nadie podría ser obligado a pagar ningún impuesto que no estuviese aprobado por el Parlamento. Este se reservaba el derecho a autorizar gastos a la Corona, estableciéndose la supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Loes en la iniciación de los expedientes de autorización. No obstante la autorización del Parlamento se limitaba al volumen global de gastos, sin entrar en la valoración de su detalle. Gradualmente el control se fue extendiendo a otros aspectos.

Naturalmente que precedentes se encuentran en otros países y en la misma Inglaterra, pero ningún otro ejemplo tuvo la trascendencia del de la Revolución Inglesa.

Por lo que a España se refiere, el Libro VI, Ley I, Título VI de la nueva recopilación rezaba: "Por leyes y ordenanzas hechas en Cortes se había dispuesto que no se pechare ni repartiére ningunos pechos, servicios pedidos ni monedas ni otros tributos nuevos, es-

pecial ni generalmente en todos nuestros reinos, sin que previamente se llamasen a Cortes los Procuradores de todas las ciudades y villas de nuestros reinos, y sean otorgados por los dichos Procuradores que a las Cortes vinieren".

Estas prácticas de control fueron barridas a partir de la derrota de los Comuneros en Villalar, (1521).

- (9) : TOLEDADO, E. (143) p. 223-225
- (10) : En Estrasburgo, entonces capital del Imperio alemán hubo una cátedra de economía desde el año 1500
JAMES, E. (80) p. 36
- (11) : WEBER, M. (151) p. 356
- (12) : La ética de la moral de la Iglesia católica se hallaba por entonces compendiada en la idea, según parece tomada del arrianismo según la cual el mercader es muy difícil que alguna vez pueda agradar a Dios. Véase WEBER, M. (151) p. 369 donde cita a San Crisóstomo. Con relación a la nueva ética protestante, ver también a NEFF, J.U. (112) p. 54
- (13) : SCHUMPETER, J. (134) p. 170-175. Adam Smith, era profesor de filosofía moral en Glasgow como lo había sido su maestro Francis Hutcheson.
- (14) : El filósofo del utilitarismo fue Jeremy Bentham (1.748-1832) W.S. Sevens llegó a definir la teoría económica como "un cálculo del placer y el dolor".
- (15) : Entre los de mayor trascendencia:
HECKSCHER, Eli F. (73) Obra muy importante a la que probablemente se deba el cambio en la forma de pensar de J.M. Keynes sobre el mercantilismo.
CONNARD, R. (73)
SCHUMPETER, J.A. (134) p. 143-209
- (16) : JAMES E (80) p. 34 y ss.
- (17) : MUN, Thomas (1557-1641) destacado hombre de negocios que escribió diversos tratados sobre el comercio y es considerado el genuino representante del mercantilismo inglés. El razonamiento está sacado de su folleto "England's Treasure by Foreign Trade: or the Ballance of our Foreign Trade is the rule of our Treasure"

CARY, JOHN, (Siglo XVII a mitad de XVIII). También comerciante. La obra de referencia es: "An Essay on the State of England in relation to its Trade, its Poor and its Taxes". 1695. Citados por SCHUMPETER, J.A. (134), p. 408.

- (18) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 410
- (19) : HOUGHTON, J. "A Collection of letters 1681-83", II, p. 115, citado por Jona Celsia, L. (83) p. 128
- (20) : VINER, J. (148) p. 18
- (21) : En Inglaterra había desde finales del medievo una Comisión de Tesorería que era un Comité reducido del Consejo Privado Real. El Presidente o Primer Lord de esta Comisión representaba a la Corona y evolucionó hacia el cargo de "Premier". El Tesorero (Exchequer de la mesa a cuadros utilizada para contar (chequeréd), se convertiría en el actual Canciller del Exchequer. (Bridges, L, (22), p. 19-20). Algo similar sucedió en los demás países aunque las vicisitudes son muy variadas. Con relación a España puede consultarse a Toledano, E. (143).
- (22) : SMITH, A. (136) p. 395
- (23) : FUENTES QUINTANA, E. (60) p. 80 y ss.
- (24) : SMITH, A. (136) p. 720
- (25) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 845
- (26) : RICARDO, D. (126) p. 343
- (27) : FUENTES QUINTANA, E. (60) p. 80
- (28) : SMITH, A. (136) p. 719
- (29) : FUENTES QUINTANA, E. (60) p. 95
- (30) : SMITH, A. (136) p. 639
- (31) : " " " " 250
- (32) : " " " " 710
- (33) : " " " " 713
- (34) : " " " " 378; RICARDO, D. (126), p. 359
- (35) : " " " " 720
- (36) : " " " " 720

- (37) : ALLEGRETTI, U. (6) p. 36
- (38) : ALLEGRETTI, U. (6) p. 37. Este autor dice que el registro de las entradas y salidas, clasificadas cuantitativa y cualitativamente constituyen un pilar básico para la continuidad de un Estado democrático. En realidad es un soporte imprescindible para el control de cualquier organización económica y para la racionalización de dicha organización.
- (39) : GLADSTONE, W.E., fué sin duda el mayor financiero del liberalismo inglés. Su influencia personal fué dominante durante un cuarto de siglo, primero como Canciller del Exchequer, y luego como Premier. Existe una gran biografía por Lord Morley. "Life of - William E. Gladstone". 3 Vol. 1903. (Citada por SCHUMPETER, J.A., (136) p. 458 y ss.

CAPITULO III

LA EVASION DEL TESORO

SUMARIO

III.1. EL TESORO CLASICO NO ESTABA TAN ENCLAUS	
TRADO	78
III.2. DINERO	82
III.3. CREDITO	90
III.4. LOS MILAGROS Y LAS MISERIAS DEL PAPEL MO	
NEDA	94
III.5. EL BANCO CENTRAL, EL PRIMER ESTADO CAPI	
TALISTA	107
III.6. EL BANCO DE INGLATERRA, SOSTEN DE LA ECO	
NOMIA NACIONAL Y DEL "TREASURY"	113
III.7. VERSION FRANCESA TESORO-BANCO CENTRAL..	121
III.8. IMITACION ESPAÑOLA	128
III.9. CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO III	132
III.10. NOTAS	134

- - - - -

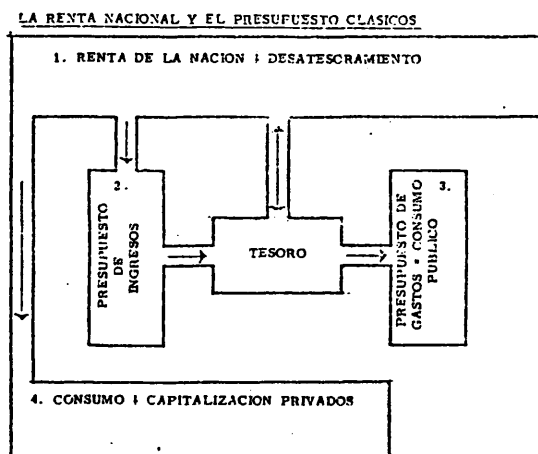
III.1. EL TESORO CLASICO NO ESTABA TAN ENCLAUSTRADO

Los principios que hemos analizado de la hacienda "gladstoniana" eran universalmente aceptados hacia 1914, sin perjuicio de que las administraciones financieras de los respectivos países reflejaran sus estructuras políticas y económicas, sus circunstancias históricas y sociales, sus tradiciones institucionales, etc. El expediente jurídico y técnico fundamental de esta administración, el núcleo en torno del cual giraba toda la ciencia concerniente a las finanzas públicas era el Presupuesto.

El Presupuesto del Estado se proyectaba a la vez como un plan financiero de gestión, un documento de la administración contable, un acto político, un acto legislativo. A cada uno de estos niveles corresponde un sistema de principios coherentes, (1) y en correspondencia con los de los demás órdenes. Estos principios se fueron poniendo en evidencia y sistematizándose por los especialistas de las finanzas públicas del siglo pasado. Algunos de estos principios han sido elevados a la dignidad de normas constitucionales, otros han sido recogidos por leyes ordinarias, y finalmente, los que no han sido objeto de leyes han sido adoptados como base de la Contabilidad Pública. Todos ellos tienen la finalidad de ser instrumentos útiles y eficaces para el conocimiento y el control en materia de gestión de los dineros públicos y son una consecuencia de la afirmación del derecho de las representaciones populares a conocer, discutir y autorizar, comprobar y controlar los gastos públicos.

Las finanzas públicas han sido objeto de amplio y minucioso estudio en las facultades de Derecho, lográndose acabadas síntesis - jurídicas de los principios, normas y procedimientos presupuestarios. La economía política, que constituye el estadio de conocimiento previo al normativo tuvo hasta épocas recientes un desarrollo muy raquítrico (2). El Tesoro público quedaba relegado al plano de un servicio de ejecución del Presupuesto, su cajero, con un papel que se creyó era pasivo: Para la administración de sus fondos se aplicaban los principios contables, que ya hemos visto quedaban fuera del ámbito de las leyes, y que ni siquiera merecían la consideración de ciencia, sino más bien de técnicas y rutinas (3). El esquema siguiente intenta reflejar las concepciones patrimonialista del Presupuesto y mecanicista del Tesoro que se desprende de los tratados - de la Hacienda clásica.

GRAFICA III-1



El Tesoro es un lugar de paso desde los ingresos a los gastos presupuestarios. Se concibe como un conductor de recursos cuyas propiedades, a semejanza de una conducción de líquido, deben ser: impermeable o carecer de filtraciones, ofrecer la mínima resistencia o menor coste, sus canales deben llegar a todas las parcelas del campo de los gastos y debe impulsar el desplazamiento de la riqueza líquida con la mayor celeridad. Constituye también una reserva o depósito dinerario con la finalidad de regular la circulación presupuestaria. Por último, si ocasionalmente los ingresos patrimoniales fueran insuficientes, puede nutrirse en el mercado financiero, al cual reintegrará los recursos cuando se restablezca el equilibrio.

Se producía la identidad "ex ante"

$$1 \equiv 2 + 4$$

$$1 \equiv 3 + 4$$

Sin que ello quisiera decir que 2 era necesariamente igual a 3. Para que se diese esta última igualdad tenía que suceder que el presupuesto estuviese equilibrado, (desiderata de las finanzas) y en tal supuesto el Tesoro o no subcionaba ni revertía recursos al mercado o, si lo hacía, quedaban compensados durante el ejercicio. Si $2 < 3$, el Tesoro se vería obligado a los empréstitos, que reintegraría cuando $2 > 3$.

El esquema corresponde a una economía en la cual los flujos monetarios nacen de la riqueza real y son portadores del valor intrínseco de su propia composición material. De la oferta generada por -

la economía nacional se sustrae una parte para ser consumida en régimen colectivo y el resto es empleado privadamente por los miembros de la sociedad. Los intermediarios financieros limitan su función a facilitar la - circulación del ahorro pero sin ninguna posibilidad de crear dinero. Todo crédito debe tener su origen y su sustento en el correspondiente bien patrimonial; es una riqueza líquida que emana del capital, (bienes existentes) y fluye por los circuitos financieros sin adulteraciones.

El modelo Presupuesto-Tesoro se termina de explicitar, como venimos diciendo, en el siglo XIX. Pues bien, aunque en el plano jurídico la definición del dinero podía ser aceptada, ya que existía el derecho, (a lo menos teórico) de la convertibilidad, desde el punto de vista del análisis económico se ponía, o se debía haber puesto de manifiesto - que ya hacía mucho que la circulación fiduciaria había comenzado a aparecer, inicialmente de una manera tímida, como simple resguardo de los - depósitos efectuados en los bancos y con el propósito de favorecer su movilidad, paulatinamente, como préstamos de las instituciones bancarias - consistentes en papel-moneda que no era de hecho nunca convertido, y de esta manera se iba entrando definitivamente en la era monetaria fiduciaria. Asimismo los economistas debieran haber resaltado el hecho de que las instituciones financieras estaban en cierta manera en manos del Tesoro público y el riesgo que ello suponía en orden a que éste las utilizase - para autoalimentarse, burlando así el rigor de los formalismos presupuestarios. Está claro que si el Tesoro fue olvidado por los ordenamientos - jurídicos, lo fue sobre todo por la insuficiente información que la Economía política facilitaba al Derecho y también parece claro que las lagunas de la Teoría Económica sobre el tema tenían su origen en una simplista,

cuando no falsa, interpretación del dinero, de su creación y de sus funciones. Puesto que el dinero es objeto de la actividad del Tesoro, parece oportuno su estudio previo, a fin de poder entender qué es o qué hace el Tesoro.

III.2. DINERO

Las discrepancias sobre la naturaleza y las funciones del dinero y su consecuente definición han existido siempre: Platón veía en el dinero un símbolo arbitrado para facilitar el intercambio, sosteniendo que su valor debía ser independiente del material con que estuviere fabricado. Para Aristóteles, en cambio, el dinero era una mercancía más, cuyo valor se puede comparar con otros valores y que se utiliza para facilitar indirectamente los trueques (4). Estas dos concepciones monetarias: dinero signo frente a dinero mercancía, o bien nominalismo en oposición a metalismo (5), han tenido partidarios y adversarios hasta nuestros días.

La teoría aristotélica del dinero puede decirse que predominó sustancialmente hasta finales del siglo XIX e incluso hasta la tercera década del siglo XX.

El dinero se identificaba con las existencias de oro y plata que cumplían funciones monetarias y al mismo tiempo se sostenía que el oro y la plata, acuñados o sin acuñar, siguen siendo mercancías exactamente igual que el hierro, el paño, el trigo(6).

Una de las definiciones más representativas del pensar de los economistas hasta épocas no lejanas y cuyo substrato conceptual - aún subsiste en los manuales es la siguiente: "Las definiciones falsas del dinero se sitúan en dos grupos principales: las que creen que el dinero - es algo más que la mercancía más vendible y las que creen que es menos que eso" (1). Es sencillamente la mercancía que el uso ha consagrado - como metro del valor de las demás, el numerario. Los metales preciosos tenían particulares virtudes para cumplir esta función: divisibilidad, estabilidad de su valor, fácil transporte, etc.

Nada más lejos de la verdad, sin embargo, que la creencia de que los economistas anteriores a 1930 adorasen corporativamente - el becerro de oro. En primer lugar, será conveniente distinguir entre - metalismo práctico. Siguiendo a J.A. Schumpeter, el primero consiste en el axioma según el cual es lógicamente esencial para el dinero el consistir o estar cubierto por alguna mercancía, de tal forma que el valor o poder adquisitivo del dinero sea el de la mercancía que lo integra con independencia de su función monetaria. El metalismo práctico lo entiende - como un principio de política monetaria que postula la vinculación del dinero con una mercancía en condiciones de libre convertibilidad con una cantidad de la misma (8). El economista puede estar convencido de la superioridad teórica del nominalismo y no obstante, ser un resuelto partidario del metalismo práctico ante la falta de confianza en las instituciones y políticos. Parece que ésta podría ser una interpretación útil para comprender en gran parte los autores clásicos, pero no se puede negar que sus - opiniones sobre el dinero resultan enormemente difíciles de sistematizar.

El metalismo elige como unidad de medida una cantidad del metal. El valor del resto de las mercancías queda cuantificado tomando como unidad de cuenta el valor de una cantidad física de una de ellas. El problema es la consistencia de la unidad de valor. Si se tratase de un sistema estático, de comparar valores en un momento determinado, la medición sería sencilla y cualquier mercancía con una buena divisibilidad podría aceptarse como numerario. Sin embargo, el mercado real es dinámico, todas las variables evolucionan con el tiempo y todas las variables están intercorrelacionadas. En realidad cualquier cambio de mercancía por dinero, en cuanto es un aplazamiento del trueque o intercambio real, conlleva siempre el doble riesgo de, por una parte, que la relación valor de las mercancías intercambiadas será normalmente distinta "ex-post" - que "a priori", por otro lado, el valor del "medium" dinero también se habrá alterado en el período. El dinero en cuanto tal, es una mercancía o valor económico más, es uno de los términos de la ecuación del cambio, si se quiere la contramercancía o contravalor. "El dinero es algo más básico que un medio de transacción; es algo que permite que la gente separe el acto de compra de el de venta. Visto así, el dinero sirve como morada temporal del poder de compra (9).

En una concepción de una economía cerrada y estática - el dinero es una suma algebraica de débitos y créditos cuya resultante necesariamente es cero. Cada débito tiene su correlativo crédito y ambos términos son identidades, (cualquiera que sea la unidad de medida), son imágenes biunívocas y de signo contrario. Pero es el caso que la razón de ser del dinero es la abertura de las economías, (economías individuales, o, economías colectivas). Al correlacionarse los suje

tos económicos surgen los desequilibrios y su consecuencia son los movimientos de bienes o intercambios. Para hacer posible el intercambio sin coincidencia de los bienes en espacio y tiempo, es preciso una medida de equivalencias.

El problema central de la teoría monetaria hasta J.M. - Keynes ha sido el valor del dinero que se identificaba con las razones de - cambio entre el dinero y los bienes o con la capacidad de compra del primero. Los bienes económicos deben medirse en unidades de valor, lo - mismo que la longitud o el peso se expresan en sus respectivas unidades. Bastará una definición precisa de la unidad de valor y el asunto se habrá trasladado a un plano puramente matemático y pericial.

Desgraciadamente el término "valor" es en teoría econó - mica esencialmente relativo y no significa sino la razón de cambio entre dos mercancías o servicios cualesquiera, simples relaciones (10) margina - les sociales de sustitución de un modelo estático, la resultante de las - fuerzas de oferta y demanda en cada lugar y momento. En resumen, que no hay posibilidad de que se utilice siempre la misma vara para medir el valor de los bienes (11) porque los valores no son un estado, sino un fenó - meno sociológico (12).

En el fondo los economistas clásicos o mejor los que - podríamos llamar partidarios de la economía "real" buscan en el dinero algo en apariencia sencillo y elemental, y en la práctica, complejo y con tradictorio.

El dinero como medida de valor de las cosas debe ser aséptico, simple velo; como medio de cambio, debe conservar su valor - inmutable. La gente otorga más confianza a la estabilidad del valor del oro que a la de ningún otro bien (13), amén de sus otras cualidades de divisibilidad, permanencia física, etc.; era pues, el primer candidato a - ser coronado como patrón monetario o ley del valor.

Desde las perspectivas postkeynesianas de políticas monetarias se califica a la ley del oro de bárbara. Sin embargo, en el contexto de la "Riqueza de las Naciones" aparece como un instrumento necesario para el enriquecimiento de los pueblos.

Los bienes, que se producen con el trabajo, se multiplican gracias al ahorro y acrecientan su utilidad mediante el comercio. El medio vital para que ahorro y comercio surjan, subsistan y se desarrollen está constituido por la confianza, la seguridad y garantía en la estabilidad de los términos de la relación. Esta fe tiene tanta más trascendencia cuanto más separados interespacial e intertemporalmente, se hallen los objetos sobre los que se proyecta la transacción.

El rey "oro" extiende su imperio por encima de las barreras de los Estados; es ley en cualquier lugar y tiempo. Por eso, - aunque los economistas clásicos fustiguen el "error mercantilista", profesan el metalismo monetario como el único expediente operativo que conocen para disipar la incertidumbre y el riesgo que enervarían la actividad - económica. Un patrón monetario de papel moneda es rechazado por los - riesgos de arbitrariedad en la fijación de su equivalencia (14).

Siempre han existido antimetalistas que siguieron la línea de Platón (15). No debe olvidarse, por otra parte, que la práctica de los grandes bancos de Amsterdam, Hamburgo, Génova, Venecia... había familiarizado a los economistas con un dinero de cuenta, definido en relación a cantidades de metal, pero que existía sólo como expediente contable.

Con carácter general hay fundamentos para preguntar - por la existencia objetiva de algo tan palpable como el dinero. Si el dinero se identifica con una mercancía, la respuesta es sencilla, sea ésta un peso determinado de metal, o sea un papel impreso; el dinero es el metal, o, un documento especial. Pero si el dinero se le considera unidad de medida del valor, entonces podemos decir que no existe ninguna cosa ("res") medida de valor. En cada trato mercantil, se forma una razón de cambio; al utilizar reiteradamente una mercancía determinada como uno de los términos de las razones, (dinero), nos produce la imagen de que el dinero es el valor. De cualquier forma no ofrece la menor duda que la idea de uncir el dinero al oro o la plata era un simple expediente para garantizar el valor de la moneda. Ricardo estableció, sin embargo, un principio más avanzado ya que la cantidad de dinero que puede emplearse en un país depende de su valor y viceversa, de tal manera que para que el papel moneda tenga el mismo valor que el metal adoptado como patrón basta regular la cantidad de papel emitido según el valor del metal (16).

En general se pensaba que las "letras sanas" o "letras reales" no depreciaban la moneda (17). Cuando a finales del siglo XIX comenzaron a preocupar las depresiones, pronto surgió la cuestión de en

qué medida el oro podía ser el causante de las fluctuaciones cíclicas de los precios. Jevons esbozó un "sistema monetario idealmente perfecto" en el que el oro se conservaría como medio de cambio y denominador común de los valores, pero dejaría de ser el patrón para pagos diferidos y "las cuantías de las deudas, aunque se expresarían en oro, variarían inversamente al variar el precio del oro respecto al de otras mercancías" (18).

Walras abogaba porque se dejase libre la acuñación de oro y el Estado acuñase plata complementaria para controlar el nivel de los precios (19). Finalmente, para no ser interminable en las citas, recordemos solamente la propuesta del dólar compensado de Irving Fisher, según la cual, la equivalencia en oro de un dólar debía variar de acuerdo con un índice de precios oficial, de modo que un dólar representara en vez de una cantidad constante de oro, una cantidad constante de poder de compra. (20)

El algoritmo de los números índices como herramienta idónea para seguir la evolución del nivel de los precios fue ganando adeptos hasta ser hoy de uso general. Sin embargo, el que no se disponga de un procedimiento mejor para seguir la evolución de las relaciones bienes/dinero no exime al crítico de poner de manifiesto los defectos del método.

Estimo que una de las definiciones teóricamente más impecables de los números índices de precios es la de Haberler que se basa en la siguiente proposición: para un individuo dado de gustos constantes, el nivel de precios ha subido entre los momentos t_0 y t_1 si, sin cambio de su renta monetaria, el individuo podía comprar en el momento t_0 una

colección de bienes preferible a la que puede comprar en t_1 y, ha descendido en caso contrario. (21)

El índice así definido sería aplicable a un solo individuo, con gustos constantes y renta monetaria permanente. La realidad está compuesta por múltiples sujetos, con gustos cambiantes, con rentas monetarias que se alteran.

El dinero, (con independencia de la mercancía que contenga o en la que se encarne), es un bien económico y por ello no puede ser aséptico, tiene una productividad. Si el dinero cumpliera solamente la función de metro (22) ya esto sería una función económica y, como tal, productora de utilidad. Como instrumento o medio de cambio alterará el valor de las mercancías según el grado en que sean potenciadas por el "medium" las relaciones reales de intercambio. Como depósito de riqueza es un activo más que se apreciará o depreciará según las leyes de la oferta y demanda del mercado con la peculiaridad de que, además de influir los costes marginales de la producción, por el lado de la oferta, (que en el oro podían ser bastante estables),(23) la demanda puede desplazarse por motivos puramente psicológicos (24), y sobre todo, el mercado del dinero se verá afectado por el mercado del resto de los activos, siendo de carácter general, complementario de los activos reales, y sustitutivo de los demás activos financieros (25). A todo este entramado complejo de relaciones cabe añadir una serie de cuestiones o perplejidades, tales como, ¿si el dinero es un valor, es más rica la colectividad que dispone de más dinero?. ¿Cuál es la función del valor del dinero?. ¿La utilidad marginal del dinero para la colectividad puede ser nula o negativa?.

Si la relación valor global de los activos financieros/activos reales, tiene un límite, de qué factores depende?... La temática es sin duda apasionante y no conozco una exposición satisfactoria de la misma (26). Me limitaré a apostillar que el efecto de una variación en la cantidad de dinero es indeterminado, mientras no sepamos a quién afecta, cómo reaccionará, y cuál es el estado o equilibrio del organismo económico al que llega o del que se sustrae el dinero.

III.3. CREDITO

Durante mucho tiempo prevaleció la idea escolástica de que el dinero prestado era un simple "depositum irregulare" cuya propiedad pasaba al depositario y que podía disponer del depósito; su obligación se limitaba a devolver "tantundem in genere", otro tanto de la misma especie. Existía una línea divisoria clara entre el dinero y los instrumentos legales que encarnan títulos sobre el dinero y operaciones con dinero. Estos títulos cumplían la función de permitir una más rápida y cómoda - circulación del dinero. El crédito, particularmente el bancario, no era - más que un método eficaz de usar el dinero, los banqueros eran esencialmente prestamistas intermediarios del dinero de otras personas, aumentando la velocidad del numerario y rebajando el tipo de interés.

Hoy se mantiene que el banquero no sólo encuentra usos sucesivos para la suma que se le ha confiado, sino que satisface además - varios usos simultáneamente con la misma suma. De esta manera, la pretendida velocidad del dinero es tan grande que permite a una misma cosa estar en varios sitios a la vez. En realidad, la velocidad de circulación,

en el sentido técnico de la palabra, no aumenta en absoluto: los préstamos del banquero no suprimen los escalones por los que ha de pasar la unidad del poder de compra, ni acortan el tiempo que necesita para transitarlos, ni afectan por sí mismos a las costumbres que la gente tenga de mantener en sus cajas ciertas cantidades de lo que ella considera efectivo. Más bien parece que habría que decir que los bancos aumentan la cantidad de dinero y de los demás medios de pago; son verdaderas fábricas de créditos de general aceptación (27). Lo que un banquero hace con los depósitos dinerarios no es posible hacerlo con ninguna otra mercancía, pues es imposible aumentar de este modo la velocidad o la cantidad de cualquier otro bien. La razón de ser esto así es porque el título sobre el dinero sirve, dentro de ciertos límites para los mismos fines que el dinero: "no se puede cabalgar un derecho sobre un caballo, pero se puede pagar con un derecho sobre dinero" (28).

El contenido económico de una obligación o la contra-prestación de un intercambio pueden pagarse de inmediato; tal es el caso de un trueque y también cuando se entrega dinero u otra acreditación de tener hecha la transferencia legal. Pero también puede suceder que la contraentrega real se difiera y se sustituya interim por un reconocimiento de la obligación. Este reconocimiento no es una forma de pago, pero sí es un expediente que facilita el cambio. El pago verdadero tendrá lugar definitivamente cuando mantenida la promesa, el título se resuelva en dinero o en bien. Ejemplo sería una letra de cambio en la que no interviniesen más que dos personas, librador-tomador y librado-aceptante, sin ser transmitida a terceros.

En el caso típico de que librador, tomador y aceptante son personas distintas, la letra cumple una función de pago (es dinero) del primero al segundo y el mecanismo se reitera en los endosos sucesivos. - La cadena de pagos queda saldada con un solo pago efectivo, el del aceptante al último tenedor.

Recuérdese que el dinero es un ahorro, un atesoramiento y por lo mismo representa generalmente una entrega de bienes hecha - por su poseedor con anterioridad y una promesa al mismo de que podrá - disponer de bienes por la misma equivalencia cuando y donde lo desee. - Según Fesek y Saving el dinero es un activo para sus poseedores, pero no es un pasivo para sus emisores o creadores. El dinero no representa - una deuda para su emisor, sino que es un producto que proporciona servicios (29). La letra de cambio, un cheque u otro documento análogo tienen sustancialmente el mismo significado; hay una provisión anticipada de la - cual se dispone. Las diferencias afectan a las circunstancias, aunque - estas sean importantes, no al contenido: en el dinero, el librado es la colectividad: Podría decirse que el papel moneda es una letra librada - por las instituciones sociales contra la sociedad en su conjunto y sin fecha de vencimiento. Alcanzando un cierto nivel de abstracción, los diferentes medios de pago pueden considerarse esencialmente idénticos, ya - que sus diferencias se reducen a aspectos técnicos (30).

Es cierto que las diferencias entre los medios de pago son muy importantes y que cualquier discreta explicación del funcionamiento del sistema monetario, habrá de tenerlas en cuenta. Más también es cierto que las operaciones de "crédito", cualquiera que sea su clase, afec

tan al funcionamiento del sistema monetario, dado que el dinero no es un ente o sustancia concreta, sino una propiedad que poseen las cosas en distinto grado para ser vehículos o instrumentos en la circulación económica de los bienes (31).

Dos caminos, con puntos de partida y llegada trastocados, se transitan para explicar la génesis de los activos financieros: la teoría monetaria del crédito que desarrolla toda la red de "pagos" mediante créditos partiendo del caso del pago en metálico o moneda de curso legal, para ir avanzando hasta las transacciones crediticias de la realidad y, la teoría crediticia de la moneda que arranca de la realidad y, contemplando el crédito como el alma del capitalismo, analiza el sistema de "clearing" que compense deudas y créditos de tal modo que los pagos en metálico no se producen sino como caso especial por las diferencias y sin importancia fundamental alguna (32).

De acuerdo con esta última teoría no hay diferencias esenciales entre los títulos de crédito utilizados para pagar y prestar y la moneda de curso legal; unos y otros actúan sobre la demanda de un modo esencialmente igual (33). Ello no obsta para que la "moneda" y el título de crédito, y las varias clases de éste, no sean económicamente sustitutivos perfectos unos de otros: la moneda de curso legal es un medio de pago universal; los cheques contra cuentas corrientes tienen una aceptabilidad más limitada, y la letra de cambio no circula más que dentro del espacio relativamente estrecho del mundo de los negocios.

El dinero podría definirse como un crédito contra el -

patrimonio social transmisible en pago de cualquier obligación económica de carácter general. Sus diferencias con relación a otros créditos son:

a) El respaldo del crédito no es ningún patrimonio particular y concreto o persona determinada, es la riqueza nacional. b) Es el medio circulante general en la transmisión de derechos económicos. c) Es la homogeneización cuantificada de la relación real de intercambio de los bienes y esta cuantificación es la referencia cuántica de los demás créditos.

Al crear dinero se están aumentando los derechos de disposición sobre el producto social; al incrementar el uso de estos derechos (suponiendo que los bienes reales no varíen), se está elevando el nivel de los precios, esto es, el coeficiente de homogeneización de la relación real de intercambio; paralelamente se está reduciendo el contenido real de todos los créditos, incluido el dinero, (fenómeno de "evicción financiera"), expresados en términos monetarios y mejorando la situación de los deudores monetarios y de los poseedores de activos reales revalorizados frente al dinero. Así pues, cualquier alteración en la cantidad o en el uso del dinero afecta a todos y a cada uno de los miembros de la colectividad y puede también afectar a terceros que tengan relaciones crediticias expresadas en términos de la moneda de la comunidad.

III. 4. LOS MILAGROS Y LAS MISERIAS DEL PAPEL MONEDA

Por lo expuesto sobre dinero y crédito y sin negar la conveniencia de la separación entre ambos para determinados análisis, creo que es lícito fundirlos en un único concepto. Dinero y crédito son activos financieros en contraposición a los activos reales. Dinero y crédito

to son instrumentos de crédito. Dinero y crédito son señal de ahorro - y/o atesoramiento por sus detentadores. En lo referente a la función de medida de valor o numerario, pudiera parecer, a simple vista, que está reservada al dinero. Sin embargo, ya ha quedado indicado como no existe ningún metro de valor que éste es una cuantificación en unidades imaginarias de las equivalencias entre ofertas y demandas. El dinero cuando interviene como uno de los términos del intercambio es una mercancía más que al ser comparada con el otro extremo produce el "valor", la apreciación o balanceo; cuando el dinero juega como unidad de cuenta es pura abstracción numérica y resulta indiferente la escala adoptada. El concepto de dinero unidad de cuenta es, pues, radicalmente distinto del dinero, y pertenece al mundo de las abstracciones.

Las diferencias (aparte los aspectos jurídico formales) son el grado de aceptabilidad, grado de rentabilidad, límites de la disponibilidad en espacio y tiempo, etc. (34). Las clasificaciones de los activos financieros en monetarios y no monetarios contienen siempre un elevado grado de convencionalismo y no es posible encontrar características excluyentes de una de las categorías. Las cualidades de aceptabilidad como medio de pago, de ser o no pasivo de otros sujetos y reportarles un interés su cesión (35), de liquidez, etc., son más una cuestión de grado que de exclusividad.

Los activos financieros son una facultad de disposición sobre bienes en poder de terceros y representan un reconocimiento por estos de haberles recibido. Podrían sintetizarse en las dos proposiciones siguientes: "He recibido y por ello pagaré", del deudor. "He entregado y por ello tengo derecho a reintegrarme", del acreedor.

Dejando de lado derechos y obligaciones cuyo objeto directo sean activos físicos, nos limitaremos a aquellos cuyo contenido se exprese en unidades monetarias: Tampoco consideraremos las insolvencias de deudores particulares, las cuales por lo demás, suponen una transferencia unilateral del acreedor al fallido. Centraremos la cuestión en la capacidad adquisitiva de la unidad de cuenta.

La historia de las adulteraciones monetarias, conservando la denominación y rebajando el contenido metálico, es tan antigua como la misma moneda. Las autoridades sintieron siempre la obligación de garantizar la ley de la moneda utilizada por sus súbditos y la necesidad de aligerar su contenido para allegarse fondos.

El triunfo del liberalismo económico postulaba libertad absoluta para acuñar. Ahora bien, también era una cualidad altamente deseada, para que la moneda cumpliera su misión de evitar riesgos e infundir confianza, la estabilidad de su ley y su fácil identificación. En una palabra, era conveniente la mayor uniformidad posible en las piezas y la garantía de un sello de las autoridades. El procedimiento arbitrado fue la obligación del Estado de acuñar por cuenta de los particulares. De esta manera quedaba asegurado un patrón de cambios oro universal. Ello supone que las mercancías eran pagaderas en todas partes en oro, asegurando un precio mundial único, universal para todas y cada uno, medido en peso oro. Su inversa, el mismo poder adquisitivo del oro en todo el mundo también es cierta, puesto que el oro era la mercancía más uniforme, de más fácil y libre circulación... de mercado más perfecto. Si los precios se elevaban en un país determinado por encima de los del merca-

do mundial (el oro tenía menos valor en el interior que en el extranjero), las mercancías afluirían al mercado nacional para ser cambiadas por oro y este tendería a salir al extranjero en busca de mercancías más baratas. El proceso se invertía si la moneda nacional estaba infravalorada.

Reparemos que en este sistema la moneda no era un activo financiero, era una cantidad fija de oro. La apuesta se hacía por el valor del oro.

El desarrollo y confianza en el mercado crediticio convirtió los títulos en sustitutivos ventajosos del metal. Los pagos en metálico eran cada vez una parte menor de la circulación líquida.

Además, la circulación metálica tenía por finalidad asegurar la transformación de los títulos en oro. Ricardo decía que el sistema perfecto sería papel moneda con la convertibilidad asegurada. Adam Smith sostiene que a la totalidad del papel moneda de todas clases que puede circular fácilmente en un país cualquiera, no puede sobrepasar el valor del oro y de la plata, al que sustituye, o que circularía en el país, si no existiese el papel moneda. La razón es que el sobrante no puede ser enviado al extranjero y tendería a ser convertido en oro (36). Los acontecimientos darían la razón a los que recelaban del expediente del papel moneda como un ardid para introducir el caballo de Troya en la economía.

Si el certificado de un depósito oro ofrecía garantías de convertibilidad, la circulación del documento era más cómoda y segura

que la del metal y nadie reclamaría este último. El oro cumplía así simultáneamente dos funciones: una estática, la de constituirse en tesoro o riqueza almacenada y guardada, y otra dinámica, o de circulación dineraria a través de los títulos. El depósito quedaba propiedad del depositario con la obligación de devolver otro tanto de la misma especie cuando le fuere reclamado, y el depositante utilizaba ventajosamente el título para los mismos fines que hubiera utilizado el metal. Pero si el oro no iba a ser reclamado, ¿para qué guardarlo?. Una primera opción podía ser la de utilizar el oro sustraído de la circulación monetaria para usos industriales, tal fue el caso de los orfebres ingleses de la segunda mitad del siglo XVII (37). La otra alternativa, más rentable y peligrosa y que minaría el sistema, era utilizar los depósitos para conceder préstamos, esto es, fabricar nuevos medios de pago documentales. Es sostenible que el primer procedimiento aumentaba la circulación del dinero; el segundo lo multiplicaba, y ambos contribuirían necesariamente a su depreciación en la medida en que no fueran contrarrestados por fenómenos con efectos de signo contrario.

Adam Smith, reconociendo las utilidades de la moneda de papel o billetes de cambio y de banco advertía de las precauciones con que deben concederse los empréstitos de esta especie y de los perjuicios que ocasiona la excesiva circulación de la moneda de papel (38). En parecidos términos se habían expresado autores anteriores y seguirían haciéndolo los posteriores, poniendo el énfasis generalmente a tenor del humor dominante en el ámbito del escritor, ora en las ventajas del expediente, ora en las iniquidades (39). En este punto, como en tantos otros, sobresale la objetividad y precisión de David Ricardo al señalar que "la canti-

dad de dinero que puede emplearse en un país depende de su valor" y que el papel moneda y las monedas rebajadas pueden tener un valor de cambio igual o superior al oro que legalmente representan, siempre que la cuantía que de las mismas circula sea suficientemente reducida (40).

El dinero era oro y con oro se producía nuevo dinero, sin destruir el original. El sueño de los alquimistas medievales, que pretendían fabricar oro y plata por medio de la piedra filosofal, era una realidad; el papel moneda, que derivaba del oro, valía como el oro y, además, generaba nuevo crédito, que también era dinero. Como la potencia de la piedra filosofal para reproducir dinero se concertaba en los bancos y entre estos en los de los países con sistema crediticio más perfeccionado, hacía estos países con "fábricas financieras" más productivas bascularía el mercado del dinero.

Un sistema monetario con estas características más que descansar sobre el patrón oro se eleva sobre el patrón fiduciario. Efectivamente: aunque la relación de intercambio oro-dinero permanezca estable ello no quiere decir que exista oro para sustituir al dinero, ni que el valor del dinero permanezca estable. El oro no circula con carácter general como moneda, apenas hace las veces de señuelo, es un tenue barniz externo de la masa monetaria amasada con simple fiducia. No puede haber oro para cambiar por el papel moneda porque para ello tendría que haberse dado, a lo menos, la condición de almacenar en los sótanos de los bancos emisores tanto oro como papel emitido. Pero desde el momento que la filosofía consistía en "que el país, sin pérdida para nadie, cambie todo el oro que usaba antes para este fin (monetario) por

materias primas, utensilios y alimentos, con lo cual se aumentan sus satisfacciones y su riqueza" (41), está claro que la reconversión no es posible en forma instantánea, pero tampoco lo será a largo plazo sin reajustes en el tipo de cambio.

Supongamos que el oro no tiene otro aprovechamiento - que el monetario, o bien, que los demás usos a que se destina absorben una cantidad que resulta poco sensible a las variaciones de su precio, así como poco elástica es también la producción del metal; en resumen que - tenemos una cantidad relativamente estable para fines monetarios. Bajo estas condiciones y en una consideración puramente estática podría sustituirse el oro por el papel sin alterar los precios en relación al oro (en la medida en que la circulación resultase más rápida y menos costosa - con el papel que con el oro, la cantidad de papel emitida deberá ser menor que el oro sustituido). Como el oro moneda es vendido al exterior a cambio de mercancías o destinado a usos industriales la comunidad dispone de más bienes mercados, por lo que se puede aumentar la cantidad de dinero en ese equivalente sin afectar al nivel de precios.

Hagamos jugar ahora, sin salir de la estática comparativa, las leyes de oferta y demanda de oro y dinero. Como uno y otro tienen un mismo precio sus utilidades marginales son idénticas (42). Tan to el oro como el dinero tienen unas utilidades marginales decrecientes, puesto que en caso contrario el mercado sería inestable. Puesto que lo que fundamentalmente circula como moneda es el papel y las monedas de oro son muy escasas, nos encontramos con que el oro es un bien monetariamente marginal, esto es, la moneda papel con menor utilidad tiene un valor en el mercado igual al del oro que representa.

Para cumplir la función de regular el valor del dinero, que es la misión atribuída al metal dorado en el llamado "patrón oro", este tiene algunos inconvenientes muy graves: Por el lado de la oferta tiene el handicap de que aunque su valor dependa de la cantidad del trabajo necesario para producir una unidad adicional, la cantidad de oro a producir es muy rígida; no se puede prácticamente aumentar la cantidad de oro empleando más trabajo, lo único que se consigue es cambiar más horas de trabajo por menor cantidad de oro. Pero según Ricardo aquellos bienes cuya cantidad no puede ser aumentada por el trabajo y, por lo tanto, no se puede reducir su valor aumentando la oferta, tienen un valor voluble con los cambios en riqueza e inclinaciones de quienes desean poseerlos. Además el oro es inconsumible, por lo que su cantidad tampoco disminuye (43). De acuerdo con estos razonamientos el valor de cambio del oro es altamente inestable o especulativo y en este sentido resulta una mercancía no recomendable para regular el valor del dinero (44).

Por lo que se refiere a la moneda fiducial su valor de cambio depende de dos motivos fundamentales: uno, relativamente estable determinado por la relación entre la cantidad de moneda circulante y el volumen de transacciones; otro motivo de carácter especulativo que dependerá, por una parte de la evolución esperada de los precios y por otra de forma más directa e inmediata, de las expectativas del mercado del oro. La expectativa de la mejora en la cotización del oro, o, lo que es lo mismo, una depreciación del papel moneda, no sólo llevará a sustituir el atesoramiento del papel por el oro, sino también a que los vendedores eleven los precios expresados en dinero signo anticipando la depreciación esperada. En oposición a la rigidez de la oferta de oro, la creación de

dinero crédito es muy flexible a múltiples factores, reducibles en último término a la "confianza", factores en gran medida manejables por el Banco de emisión. El dinero también es inconsumible, y su destrucción, mejor su anulación, es incontrolable y conlleva una reversión que es suicida en términos económicos y dolorosa y difícil de digerir en el campo social.

Sintetizando las divagaciones arriba expuestas tenemos: la cantidad de oro existente está dada; la demanda de oro es inestable; - la oferta de dinero no es reducible, pero su crecimiento puede ser regulado por las autoridades monetarias; la demanda de dinero convertible es una pura especulación. En estas condiciones, no es el oro el que regula el valor del papel moneda, sino a la inversa, ya que en un proceso de crecimiento del comercio, como la cantidad de oro crece menos que las transacciones, si se siguiese usando exclusivamente el metal como moneda, tendría que elevarse su precio relativo para poder casar todos los cambios (45). Al ser sustituido por el papel, la cantidad de este puede ser regulada para que los precios se sitúen al nivel deseado.

Dos límites inferiores ha de mantener el poder adquisitivo de una moneda convertible: el primero el que su poder adquisitivo ha de ser igual o superior al del oro que representa, pues de no ser - así el oro industrial se transformará en oro moneda; la segunda limitación consiste en que el poder adquisitivo de las monedas de distintos países ha de ser proporcional al del oro que representan, caso contrario, - se originarían movimientos oro-mercancías que tenderían a restablecer la paridad.

Las ventajas de la sustitución del oro por el papel son mayores para el país que tiene mayor volumen de transacciones, pues le permite economizar mayor cantidad de trabajo capitalizado que necesitaría incorporar al oro amonedado.

Una vez que el papel ha sustituido al metal en la circulación y la cuantía emitida supera en varias veces al oro disponible para la acuñación, puede mantenerse la convertibilidad, pero el papel moneda no es sustituible por el oro, salvo que se acepte un empobrecimiento sustancial de la colectividad y drásticos reajustes productivos.

Supongamos que en un país no existe el papel moneda y sus necesidades monetarias son atendidas por diez toneladas de oro. - En un momento determinado el papel moneda convertible comienza a sustituir al oro en la circulación. El oro va siendo retirado de la circulación y depositándose en el Banco emisor; posteriormente el Banco liberará una parte importante de estas reservas. Si el oro rescatado del uso monetario y vertido por el Banco emisor al mercado representa un 10 por ciento de la riqueza del país, es de esperar que para lo sucesivo los flujos de renta también quedarán incrementados en un 10 por ciento. Si no - han de bajar los precios deberá aumentarse la emisión de moneda. Sin embargo, esta causa de enriquecimiento, que podríamos llamar directa y que parece era la única o más importante tanto para Adam Smith como - para David Ricardo, es la de menor importancia e insignificante en relación con el incremento que experimentará la masa monetaria.

El incremento más importante que experimenta la riqueza

za nacional al sustituir el oro por el papel, no deriva del oro liberado, sino de que las transacciones se hacen más rápidas, seguras y a menor coste. El dinero ahora es más barato, luego se utilizará más intensivamente en el proceso productivo con relación a los otros factores productivos de que dispone el país, hasta que se vuelvan a igualar las respectivas productividades marginales ponderadas. Es decir, las transacciones se abaratarán y como consecuencia el comercio se intensificará. El resultado será que el sistema mejorará su productividad y la comunidad dispone de más bienes que antes.

El aumento de la masa monetaria será muy superior al que correspondería al incremento de riqueza experimentado por el país: - primero porque la producción se ha hecho más intensiva en dinero y en consecuencia para el mismo "output" se utiliza mayor "input" monetario; segundo: el oro, por no ser competitivo monetariamente con el papel ha de destinarse a usos industriales. Si la cantidad de metal que se transfiere es importante es de suponer que su precio bajará, máxime teniendo en cuenta que el valor de cambio de este bien viene determinado más por su escasez que por su valor de uso; esta depreciación del oro será tanto mayor cuanto mayor sea la confianza en el papel moneda.

En el país de nuestro ejemplo podemos hacer la hipótesis que pasados un cierto número de años desde que fue sustituido el oro por el papel, como consecuencia del oro liberado, del incremento de la productividad del sistema al introducir el papel moneda y por el desarrollo debido al tiempo transcurrido, la renta nacional se ha multiplicado por cinco y la circulación monetaria, por las razones arriba expuestas, -

se ha multiplicado por diez. ¿Qué pasaría si el oro volviese a ser el circulante monetario?. El primer paso, contando con que se siga disponiendo de las diez toneladas de oro para fines monetarios, sería multiplicar su precio por diez (46) para que pudiéramos disponer de la misma cantidad de dinero, incluso esta revalorización sería insuficiente para realizar el mismo volumen de transacciones y al mismo nivel de precios, si admitimos que el oro es un instrumento de intercambio menos eficiente que el papel. Llegados a ésta situación nos encontraríamos con que habíamos elevado el coste monetario de las transacciones no solo al nivel que tenían antes de la introducción del papel moneda, sino a un nivel diez veces superior. Si el país no fuere productor de oro ni tuviese comercio exterior el problema se resolvería con el cambio en el valor del metal, pero el conjunto del país únicamente perdería el uso del oro para otros fines, que pueden suponerse de escasa utilidad. Caso de haber posibilidad de aumentar la minería del oro, esta absorbería factores productivos hasta que la elevación del precio y la disminución de la productividad marginal por parte del oro y el proceso inverso por parte de las mercancías restablezcan la igualdad de las correspondientes productividades marginales ponderadas. La cantidad de trabajo que se traspasaría de otras actividades productivas a la del oro sería inversa a las elasticidades de las respectivas funciones de producción, y el ajuste de precios directamente proporcional a estas elasticidades.

De esta manera el país habrá de esterilizar en moneda un capital elevado. Si además tenemos en cuenta la mayor productividad que adquirió el sistema por la implantación del papel moneda, y que ahora pierde, es fácil imaginar la brutal contracción que experimentaría el producto social.

En el caso más realista de un comercio exterior, siguen siendo válidas las conclusiones en lo referente a la liberación de riqueza acumulada en el oro y a las ventajas del uso del papel sobre el oro, pero el precio del oro ya no podrá ser totalmente regulado por la emisión de papel; esta capacidad dependerá de la importancia monetaria que en el mercado mundial tenga el país y del poder adquisitivo de las monedas de terceros. Si el papel moneda es implantado en un sólo país y este economiza una cantidad de oro pequeña en relación al oro utilizado en el mundo con fines monetarios, el precio del oro medido en trabajo seguirá siendo alto. Por el contrario si la nación que sustituye el oro por el papel economiza una proporción importante del que circula en el mundo, el efecto sobre el precio del metal será importante. El oro economizado al adoptar el papel moneda un país depende no sólo del volumen de su comercio interior, sino también de la medida en que esta moneda sustituye al oro en el comercio internacional; es preciso, pues tener en cuenta tanto el uso interior como el exterior para analizar los efectos de una divisa monetaria. Todo país que ve sustituido su oro monetario por el papel moneda emitido en el exterior obtiene la ventaja, al igual que todo el mundo (quizá con la excepción de los países con minas de oro muy importantes), que su sistema productivo y el de los demás países han aumentado su productividad, y en consecuencia hay mayor abundancia de bienes. El mayor beneficiario, sin embargo, será el país emisor, ya que además de que en el interior habrá normalmente un sistema financiero más eficiente que en otras partes, cuya eficiencia colaborará a la del sistema productivo en general, se ha enriquecido con la emisión de moneda no solo en la cuantía del oro liberado, sino también en la medida en que la contrapartida de la moneda es situada en el exterior. Efectivamente,

cuando una moneda nacional se halla en poder de un extranjero, o bien el país está recibiendo unos intereses, o recibió unas mercancías; en ambos casos es un beneficio neto, puesto que la emisión carece de costes.

Considerando ahora, con comercio internacional, las posibilidades de volver a la moneda oro, tenemos que si se trata de un país pequeño no se notarán apenas reajustes de precios, si se trata de un país grande los reajustes en el precio del oro y la reasignación de factores en todo el mundo serán muy acusados.

Para terminar con esta larga y simplificada discusión, debe observarse que la estabilidad de los sistemas monetarios requiere, o bien, que ningún país tenga monetariamente un peso decisivo, o, el extremo opuesto, que la moneda internacional sea un monopolio. En términos del análisis económico se traduce en que los mercados de libre concurrencia y los monopolios son estables, pero no lo son los oligopolios (47).

III.5. EL BANCO CENTRAL, EL PRIMER ESTADO CAPITALISTA

El prototipo de los bancos centrales, ha sido el Banco de Inglaterra, el cual sería imitado en casi todos los países. Para el nacimiento de esta institución convergían tres clases de intereses. Los comerciantes, industriales, y hombres de empresa, los cuales sostenían que el crecimiento de los negocios exigía disponer de mayores créditos y éstos siempre podían ser facilitados por un banco estatal. También estaban interesados en el monopolio bancario los depositantes como única manera de no perder sus capitales en los momentos de crisis bancaria. El últi-

mo personaje de la escena era el Estado, que acudía simultáneamente en calidad de árbitro y socio principal.

El proyecto encontró fuerte resistencia en el Parlamento. También eran contrarios los orfebres que veían desaparecer su negocio de depositarios de oro y la nobleza terrateniente, temerosa de la hegemonía política y económica de la burguesía. El resultado de todo ello fue que el Banco sólo pudiera constituirse en 1694 con el carácter de corporación privada y autónoma, no como Banco del Estado, y en sus actas tuvo que consignarse el acuerdo de que no podrían hacerse anticipos al Estado, si no era con el voto expreso del Parlamento (48).

A pesar de estas restricciones, lo cierto es que el Banco fue una transacción económica entre Gobierno y prestamistas privados. Las arcas del Tesoro absorbieron la totalidad del capital del Banco, 1,2 millones de libras. A cambio, además de una sustanciosa renta perpetua, el Banco obtuvo una serie de privilegios siendo el más trascendente a nuestros efectos el de emisión de billetes. El trasiego sería ya ininterrumpido. Diez años más tarde se habían triplicado.

Uno de los argumentos esgrimidos por los "tories" para oponerse a la constitución del Banco se basaba en que éste no era compatible con la soberanía de la Corona, que quedaba sometida al control de los círculos capitalistas (49). Los fundamentos de la objeción se irían acrecentando a medida que el Banco aumentaba y consolidaba sus poderes y prestigio monetarios. Por otra parte, cada vez resultaba más difícil delimitar las competencias del "Treasury" y del Banco, institucio-

nes que guardaban las distancias formales y acostumbraban a actuar en informal convivencia. Ante los aceptables resultados que esta amalgama produjo, uno se siente tentado a achacar el éxito a la tradicional virtud inglesa capaz de gobernar bien, aunque las estructuras de gobierno sean ilógicas (50). De cualquier forma, las imitaciones en otros países, con circunstancias políticas y económicas menos propicias, fueron más desafortunadas.

Cuando el padre del liberalismo económico escribe su evangelio, el Banco de Inglaterra llevaba funcionando casi un siglo, (1694-1776), con interferencias crecientes en los campos del crédito y la moneda y en las finanzas públicas. Si se admite como corazón de la teoría de la "Riqueza de las Naciones" el famoso pasaje de "la mano invisible", según el cual el individuo, al buscar su máxima ganancia, será conducido a promover el bien de la sociedad, traducido luego al postulado de "laissez-faire". Si seguimos leyendo la categórica condena de Adam Smith a la intervención del Estado: "No sé de ningún caso en el que aquellos que pretenden encargarse del bien público hagan realmente mucho bien... El hombre de estado que intentara encauzar la forma en que los particulares emplean sus capitales, no solamente se cargaría con una tarea de lo más innecesaria, sino que asumiría una autoridad que no podría confiarse ni a una persona sola ni a ningún consejo o parlamento y que no sería nunca tan peligrosa como en las manos de un hombre que tuviera locura y presunción bastantes como para creerse capacitado para ejecutarla" (51). Con estas hipótesis de partida, cabría esperar un severo juicio hacia el monopolio del Banco y su dirigismo monetario. Lo que Adam Smith escribió sobre el particular, es en cambio altamente elogioso para el Banco de Inglaterra (52).

Previa afirmación de que el Banco de Inglaterra era el más importante de los bancos de circulación que había en Europa, hace un recuento de los capitales aportados al Gobierno y la solidez y rentabilidad del Banco, con lo que parece nos está diciendo que estas son razones que le avalan, y llega a comparar su estabilidad a la del Gobierno inglés, ya que no solo actúa como un Banco, sino "como una gran máquina del Estado". Admite que en alguna ocasión el Banco puede haber sobrecargado la circulación con papel moneda, pero que de ello no puede culparse a sus directores, sino a los deberes u obligaciones de éstos para con el público.

La productividad del billete de banco se justifica como sigue:

"No es aumentando el capital del país, sino convirtiendo en activa y productiva una parte del mismo mayor que lo que de otro modo sería, como las operaciones más prudentes de los bancos pueden incrementar las actividades del mismo. La parte del capital que todo comerciante o industrial se ve obligado a conservar inactiva, y en moneda contante, para hacer frente a los pagos eventuales, representa un caudal muerto tan grande que, mientras permanece en esa situación, no produce nada ni a quien lo posee ni al país. Las bien pensadas operaciones bancarias permiten a esos comerciantes e industriales convertir ese caudal muerto en capital activo y productivo; en materias primas que elaborar, en herramientas con las que trabajar, y en provisiones y medios de subsistencia que ganar con el trabajo, es decir, en capital que produce algo para si mismo y para el país. El dinero amonedado de oro y de plata que corre en un país, y mediante el cual circula y es distribuido anualmente el producto de la tierra y del trabajo a sus correspondientes con-

sumidores, es todo caudal muerto, de la misma manera que el dinero contante del industrial o del mercader. Constituye una parte muy valiosa del capital del país, que no le produce nada a éste. Las operaciones prudentes de la banca, al sustituir por papel una gran parte de este oro y de esta plata, permiten al país convertir una gran parte de su caudal muerto en capital activo y productivo, es decir, en capital que le produce algo. El dinero amonedado de oro y de plata que circula en un país puede compararse con propiedad a un camino real por el que circulan y son llevados al mercado los forrajes y los granos del mismo, pero que no los produce en absoluto sobre su propia superficie. Las bien meditadas operaciones de la banca, al proporcionar una especie de camino real aéreo, si se me permite una metáfora tan violenta, dan ocasión a ese país de convertir, como si dijéramos, una gran parte de sus caminos terrestres en buenos pastos y tierras de panllevar, incrementando de ese modo extraordinariamente el producto anual de sus tierras y de su trabajo. Sin embargo, no hay más remedio que reconocer que el comercio y la industria del país, aunque se vean de ese modo algo incrementados, no pueden, en conjunto, encontrarse tan seguros, estando algo así como suspendidos sobre las alas dedalescas del papel moneda, como cuando viajan sobre el piso sólido del oro y de la plata. Por encima de los accidentes a que se hallan expuestos, debido a la torpeza de los que gobiernan este papel moneda, lo están asimismo a otros varios, de los que no pueden guardarlos ni la sensatez ni la habilidad de tales conductores" (53).

Pasa luego a hacer consideraciones sobre la circulación entre comerciantes, y entre comerciantes y consumidores, y a distinguir entre billetes de banco por sumas altas y bajas, abogando porque el papel moneda se limite a las operaciones entre comerciantes y que la emisión de billetes



no se permita por pequeños importes, porque "cuando se tolera y se practica corrientemente la emisión de billetes de banco de sumas tan pequeñísimas se da la oportunidad y estímulo a mucha gente de poca monta para que se conviertan en banqueros".

Por último, a la objeción de que todas estas trabas a la libre iniciativa de los particulares podían considerarse una violación manifiesta de la libertad natural de los ciudadanos, contesta que "todo ejercicio de la libertad natural de unos pocos, que pueda poner en peligro la seguridad de la sociedad toda, es y debe ser restringido por las leyes de todos los Gobiernos, lo mismo los más libres que los más despóticos. La obligación de construir muros medianeros a fin de evitar la propagación del fuego, es exactamente de la misma índole que las reglamentaciones de los negocios bancarios que aquí hemos propuesto" (54).

Difícil resulta compaginar la doctrina que se desprende de ambas partes de la obra. En los párrafos primeramente comentados parece concluirse que la intervención estatal es siempre inútil y esencialmente ineficaz. (Esta interpretación parece estar conforme con el contexto de la obra y con lo que la misma ha significado en la doctrina económica posterior). Al hablar del Banco da la sensación de vender sus principios metafísicos de la libertad y de que renuncia a la iniciativa privada (madre de las riquezas de los pueblos) y hasta que prohíbe el móvil del lucro, a cambio de heredar un pedazo de oro. En efecto, las únicas ventajas que encuentra para que el oro y la plata sean retirados de la circulación y sustituidos por papel, es la de que pueda aprovecharse la riqueza esterilizada en los metales amonedados. Pero para que el papel moneda ofrezca seguridades es preciso una reglamenta

ción muy estricta de los negocios bancarios de manera que solo tengan acceso a empresas de esta índole los grandes capitalistas y como guardián y escudo de los bancos, el Banco de Inglaterra, que ha de proveer para que la circulación monetaria sea la adecuada y sostener el crédito de los demás bancos en orden al bien público.

Pienso que en cualquier proyecto racional de los simpatizantes de la socialización económica se encuentran razones de más peso en apoyo de sus teorías y, desde luego, sin una oposición de principios tan radicalizados. Pero Sr. Smith, ¿no habíamos quedado en que el oro y la plata por fas o por nefas se repartirían por el mundo en proporción a su comercio? ¿Qué la riqueza de estos metales es cosa de poca monta? ¿Qué aunque no circule el metal sería muy arriesgado para la misma subsistencia del Estado el que en el país no existan depósitos de oro que respalden el papel? Y sobre todo, ¿no habíamos convenido en que intentar gobernar la actividad económica es no solamente innecesario sino, lo que es más grave, esencialmente ineficaz y contraproducente?

III. 6. EL BANCO DE INGLATERRA, SOSTEN DE LA ECONOMIA NACIONAL Y DEL "TREASURY"

Antes de existir los Bancos Centrales, cuando los Estados necesitaban recursos y no podían o no consideraban conveniente recaudarlos coactivamente, (aparte del truhanesco y esporádico expediente de rebajar el contenido de las monedas), debían recurrir a los empréstitos dentro del país y, en momentos más difíciles a los grandes banqueros internacionales.

Uno de los efectos inmediatos de la constitución y pervivencia del Banco Central fue en todas partes la obtención por el Tesoro, en unos casos, de préstamos "sui generis" y, simple apropiación de recursos, en - otros. Como el Banco era una corporación privada se consideraba que el dinero de sus cajas pasaba al Erario público de la misma manera que en cualquier otra operación de cobro. Sin embargo, desde un principio esto era - solo parcialmente verdad y cada vez sería más diferente, ya que las entregas del Banco podían considerarse una mezcla de préstamo-emisión de moneda, siendo cada vez más lo segundo. Ya hemos visto como Smith consideraba beneficioso sustituir una parte del metal circulante por papel moneda, liberando así la riqueza esterilizada en las monedas. La primera cuestión que surge, una vez admitida la hipótesis y su utilidad para la sociedad, es a quién - debe asignarse la riqueza liberada (55).

Una respuesta lógica sería la de que sea incautada por el - Estado. En este sentido, puede mantenerse que una parte de los fondos que - fluían del Banco al Tesoro lo hacían en concepto de pago por los derechos de - emisión. Efectivamente, en la medida en que las salidas de dinero desde el - Banco al Tesoro son compensadas con la puesta en circulación de billetes de - aquel, el Banco no presta nada, sino que es un simple instrumento del Gobierno para emitir papel moneda.

Por otra parte, el Banco Central se constituye pronto en - el sostén y árbitro del sistema crediticio, (56). A través de él, el Gobierno controla, de manera más o menos indirecta y encubierta el mercado del dinero. Simultáneamente el mismo Gobierno es el máximo demandante de dinero. Los peligros de descontrol para el "Estado gastador" y de desórdenes en el -

mercado financiero eran evidentes. Era como dar para su custodia la llave - de la bodega a un alcohólico. La pretendida independencia del Banco Central, al igual que su naturaleza de corporación privada, estaban normalmente de - acuerdo con las reiteradas manifestaciones del Banco y del Gobierno, pero tu vieron más un aspecto formal que contenido real y, en cualquier caso, estas - características solamente eran aplicables a ciertos efectos. La intervención del Tesoro resultó siempre decisiva para el montante de la masa circulatoria, en la utilización que del mismo Banco hacía el Gobierno para procurarse fon- dos y en la fijación del tipo de interés y demás condiciones del crédito.

Es difícil adivinar en que medida los responsables de las - finanzas públicas y los directivos del Banco fueron conscientes de sus posicio- nes y responsabilidades. Generalmente los primeros atribuían las decisiones al Banco y éste se descargaba manifestando que se limitaba a seguir el mer- cado sin intentar controlar a nadie ni a nada. Dada la ortodoxia doctrinal im- perante, las normas legales vigentes y la opinión pública sobre el tema, hu- biera resultado ciertamente insensato y hasta irrisorio por parte de los direc- tores del Banco (aún en el supuesto de haber sido conscientes de su papel), - asumir explícitamente la responsabilidad de controlar el sistema bancario o dirigir de alguna forma la situación económica.

Los hechos sin embargo, resultan bien elocuentes: El - Banco de Inglaterra, no solo ha sido a lo largo de tres siglos el Banco Central más importante, sino que también suele considerarse modélico en cuanto a - su independencia, autodisciplina y separación de sus arcas y las del Tesoro. A pesar de ello, a cada paso nos encontramos con la mixtificación Banco-Trea- sury. Ya se ha hecho mención de los pagos del Banco por el privilegio de la

emisión. Otra vez Smith, (57) advierte que "el Banco de Inglaterra mantiene el valor de tales documentos, (letras del Tesoro) y facilita su circulación", - haciendo posible de esta manera tanto la contracción de deudas cuantiosas por parte del Estado, como el mantenimiento de sus valores a la par. Luego nos narra como el Banco anticipa por lo general el importe de los impuestos y - "si existe déficit, que lo hay siempre, se cubre con los créditos del año siguiente". Expone a continuación, como "el Estado como cualquier individuo - pródigo e improvisador, al que sus apremios no le dan tiempo de esperar el cobro normal de sus rentas, tiene la costumbre reiterada de pedir en préstamo a sus propios factores y agentes, pagándoles un interés por el empleo de su propio dinero". En prenda de estos anticipos se establecen impuestos temporales, pero como "lo que principalmente interesa a las personas directamente relacionadas con los asuntos públicos es el hacer frente a los agobios inmediatos. La liberación futura de la renta pública la dejan a la posteridad. De esta manera se van contrayendo nuevas deudas y estableciendo nuevos impuestos para su servicio, sin amortizar las antiguas ni suprimir sus respectivos impuestos, los cuales apenas llegan para pagar los intereses. Consolidadas así ingentes cantidades de deudas, el resultado infalible ha sido siempre el debilitamiento de los Estados y el ahogo impositivo de la actividad económica. La única salida termina por ser la bancarrota del Estado, sea declarada abiertamente o encubierta con alguna simulación de pago". Por último, Smith se maravilla de que, siendo en su tiempo tan elevadas las deudas públicas, "Inglaterra parece soportar con desahogo una carga que nadie hace un siglo habría sido capaz de resistir". Incluso, comprueba que la economía sigue mejorando. Las explicaciones son, para él, que los impuestos ingleses obstaculizan menos la actividad económica que en otros países, (particularmente España) y que como la economía es floreciente, puede soportar más fácilmente la

carga impositiva. El último argumento es una clara petición de principio, ya que nadie duda que una economía más próspera soportará más fácilmente un volumen determinado de impuestos, pero la agravación de los impuestos deberían haber impedido el florecimiento de la economía, y sin embargo, no ha sido así.

Para mí, el fenómeno solo tiene una explicación satisfactoria, la existencia del Banco de Inglaterra. Con anterioridad a la creación de los bancos centrales, como el mismo Smith constata, "no se había dado un solo caso en que, una vez que las deudas nacionales consolidadas alcanzaban un cierto nivel, hayan sido pagadas por completo y debidamente". Después de la creación de los bancos nacionales de emisión, el pago de las deudas en moneda nacional no ofrecía dificultades. Pero es que el Banco de Inglaterra era algo más que el Banco Nacional de emisión, era el Banco Internacional de emisión. Ello se traducía en que el patrón de cambios dominante durante tres centurias no hay sido el oro, sino la libra esterlina. Así parece entenderlo H.C. Johnson, cuando escribe:

"La posición central de Gran Bretaña en la economía mundial como el principal país manufacturero, exportador de manufacturas e importador de alimentos y materiales y abastecedor con capital para la financiación del comercio mundial y de las inversiones para el desarrollo, también significaba que el sistema monetario internacional, aún cuando fuera crecientemente un sistema de patrón oro, era esencialmente un sistema de patrón esterlina, controlado por el Banco de Inglaterra. El sistema funcionaba eficientemente, por esta razón, y también a causa de que la posición de Gran Bretaña se constituyó fundada en su papel de centro de descuento y aceptaciones,

lo que implicaba que Gran Bretaña era acreedora a corto plazo frente a los de más países, de modo que la política del Banco de Inglaterra operaba variando la cuantía de los préstamos a corto plazo que entregaba al exterior el mercado británico de capitales". (58).

Lo que quiero decir al afirmar que el patrón de cambios - mundial hasta 1914 fue generalmente la libra esterlina inglesa y no el oro, en contra de la teoría general, es que la libra tenía una apreciación (agio) sobre el oro simbolizado y, en consecuencia, sostenía y arrastraba el precio de éste y no a la inversa.

Volviendo a la "riqueza de las Naciones", una vez más encontramos cierta oposición entre la opinión de su autor cuando al tratar las - ventajas del papel moneda dice que éste no puede salir al extranjero, porque - no sería aceptado y la constatación de que la moneda depositada en el Banco de Amsterdam no se reclamaba, ya que los billetes expedidos por el Banco se pagaban con una prima sobre el valor de los depósitos que representaban y, eso aunque los billetes no se podían cobrar en el Banco a voluntad de sus propietarios. Smith piensa, no obstante, que "esto que se dice del Banco de Amster- dam, es en gran parte quimérico" (59).

En contra de la hipótesis de Smith que el dinero papel no - sería aceptado en el extranjero, el inglés gozó de aceptación universal y, así como él suponía que el oro y la plata que salían del país no se regalaban a las naciones extranjeras, tampoco las libras esterlinas se transferían gratuita- mente sino que eran intercambiadas por otras mercancías. Desde mi punto - de vista la libra esterlina fue el arma decisiva que manejó Inglaterra en el -

mercado mundial, antes que la eficiencia de sus manufacturas. No corresponde a este lugar el analizar los factores que hicieron posible ese prolongado liderazgo, los hubo de orden político, militar, económico, instituciones financieras, etc. Debe destacarse entre las causas de la salud centenaria de la libra la prudencia y responsabilidad de los directores del Banco que supieron acompañar la emisión de moneda a las necesidades del comercio, evitando su depreciación. Es también mérito no desdeñable la moderación del "Treasury" en las recurrencias al Banco para resolver sus apuros financieros.

Pues bien, el gran poder financiero del Banco de Inglaterra, (tan bien arropado por el "Treasury" y otras instituciones), no cabe duda que hacía mucho más fácil, eficaz y seguro el apoyo directo o indirecto a la tesorería del Estado.

Como prueba de las interrelaciones Banco-Treasury citaremos algunos hitos de su progresiva fusión: En 1797 (Restriction Act), se suspende la obligación del Banco de redimir sus billetes por oro y en 1844 se declaran definitivamente los billetes del Banco de obligada aceptación, (Bank Charter Act). En 1782, 1792, 1811 y 1825 el Banco rehusó descontar papel comercial directamente y el "Treasury" emitió certificados a favor de los comerciantes que eran descontados inmediatamente en el Banco.

En 1844 el Banco se dividió en dos departamentos, el Bancario y el de Emisión, en razón de que los beneficios de la emisión de moneda deben revertir al Tesoro. También se admitía el manejo de los tipos de interés con objeto de regular las entradas y salidas de oro del país.

Las relaciones entre el Gobernador del Banco y el Canciller de Treasury se han ido haciendo cada vez más estrechas e intensas.

Por tradición el Banco era independiente para tomar decisiones sobre el tipo de interés informando "a posteriori" al Canciller.

Tras el fracaso de la reimplantación del patrón oro en 1925, se constituyó un Fondo de Igualación de Cambios que dependía del "Treasury". Parece que ello indicaba que este último tomaba la batuta en lo referente al tipo de cambio. Sin embargo, debido a los conocimientos técnicos sobre la materia, el Fondo fue administrado de hecho por el Banco. (60)

A raíz de la nacionalización del Banco (1946), la delimitación de competencias es aún más confusa. El "Treasury" puede dar directrices al Banco, previa consulta al Gobernador (61); el Banco continua manteniendo cierta dependencia y haciendo de una especie de intermediario entre el mundo financiero y la maquinaria gubernamental; en lo referente al cambio exterior, su independencia se basa en los conocimientos técnicos y acumulación - de expertos.

Finalmente, después de 1950 se ha planteado el dilema de - hasta qué punto es posible una política monetaria y su coordinación con el resto de la política económica, si "Treasury" y Banco Central actúan como independientes. Se ha optado por una solución de compromiso creando comités - de coordinación.

En resumen que Banco y "Treasury" son dos instituciones

siamesas, espureas al sistema de economía liberal y que han sido instrumentos decisivos en la expansión del comercio exterior y en la transformación de las relaciones económico-sociales internas.

III. 7. VERSION FRANCESA TESORO-BANCO CENTRAL

Ni el Banco de Inglaterra ni el "Treasury" tienen parangón en las reproducciones intentadas fuera de Inglaterra (62). En primer lugar, porque es obvia la dificultad de compatibilizar la actuación simultánea de dos bancos de emisión independientes y el de Inglaterra era el más importante. Las demás monedas tenían restringido su ámbito a los respectivos territorios nacionales o a un área limitada de influencia. Por eso la libertad de la política monetaria de sus bancos de emisión venía condicionada tanto por la potencia económica del espacio propio como por el comportamiento de la moneda dominante, la libra esterlina. Otra característica diferencial importante fue el que, mientras el Banco de Inglaterra era de hecho una ciudadela financiera respetada por el Gobierno, de tal manera que, salvando las distancias, puede decirse que el Ejecutivo "gastador" estaba controlado, además de por un Legislativo, más poderoso que en cualquier otro país, por el "Treasury", verdadero "poder independiente" (63), y éste era frenado por el Banco respaldado por el Parlamento y por las finanzas de la City; en las demás naciones no funcionó un sistema tan armonioso de contrapesos y moderaciones. Tesoro y Banco de emisión fueron frecuentemente juguetes en manos de políticos ambiciosos, soñadores y cargados de ignorancia sobre las leyes económicas.

La organización financiera del Estado es una parte esencial de su organización política, para cuyo progreso y consolidación resulta im--

prescindible. Quizá por eso el modelo francés de estructuración y atribución de competencias al Tesoro y al Banco Central ha resultado paradigmático entre los países latinos, al igual que ha sucedido con la generalidad de las instituciones públicas. Esto es particularmente cierto para España. De ahí que considere oportuno hacer algunas indicaciones sobre el duo Banco de Francia Tesoro postnapoleónicos, intentando finalmente poner de manifiesto sus diferencias actuales más importantes con relación al sistema español.

Napoleón, fundador del Banco de Francia, expresaba así su idea sobre las relaciones del Banco y el Estado: "El Banco no pertenece solamente a los accionistas, pertenece asimismo al Estado, ya que éste le da el derecho a emitir moneda". Y añadía: "Quiero que el Banco esté en manos del Estado, pero no demasiado" (64). Desde entonces, las relaciones entre el Banco de Francia y el Tesoro no han cesado de estrecharse, por la necesidad del Estado de recurrir a los "anticipos" del Instituto de emisión, y posteriormente por el desarrollo de las funciones crediticias y banqueras del Tesoro y, en general por el dirigismo económico del Estado.

Desde principios del siglo XIX se intentó reiteradamente separar las funciones del Tesoro de las del Banco. M. Thiers presidente del Consejo, declaraba, el 20 de mayo de 1840, ante la Cámara de Diputados: "¿Cómo conseguir que el Banco, el día que el Gobierno lo necesite, le preste grandes servicios? . Pues sí, ello es factible, porque en Francia hay dos cajas bien distintas, la caja del Tesoro público y la caja del Banco. En momentos de crisis el Tesoro público no inspira ninguna confianza, pero la caja del Banco inspira mucha. Ahora bien, confundamos las dos cajas, ¿qué sucederá? . No dispondríais ya del socorro

que en momentos de crisis presta el Banco de Francia, ya que su crédito se ha confundido con el vuestro" (65). A pesar de las declaraciones - de intenciones del Gobierno, cada nueva prórroga del privilegio de emisión, cada nuevo y continuado apuro financiero del Tesoro, cada nueva regulación de las materias, no hacían sino anular más y más la pretendida independencia del Banco y borrar las fronteras entre las funciones de ambas instituciones.

Las características del sistema francés actual son que el Tesoro tiene más poder discrecional que en otras partes, un centralismo más acusado, unas estructuras más complejas e incoherentes, un protagonismo en el mercado monetario y de capitales más absorbente.

Por razones históricas, las funciones del Tesoro francés son más "retenidas, (no delegadas)" que en otros países, como por ejemplo, Inglaterra. En Francia ha sido objeto de discusión a qué poder constitucional debía adscribirse el Tesoro, y así, en tiempos de la Revolución se intentó, aunque sin resultado práctico, que dependiese directamente de la Asamblea (66). Al constituirse el Tesoro clásico, el centralismo era un dogma y de aquí que se le exigiese efectuar todas las operaciones de caja y banca de las finanzas públicas a la vez que debía ejercer cierta vigilancia sobre los administradores. Por eso se separa a los ordenadores de los contables, y hasta se llega a pensar en estos últimos - como especie de magistrados (67).

Si a la idea de centralismo, añadimos las de Estado policial y Estado patrimonialista, obtenemos la trilogía de la base que orien

tó la configuración de las instituciones financieras que perduran hasta --
nuestros días.

"El primer cuidado del Tesoro es el de constituir un en
caje, una reserva de caja, que es necesaria al Estado, como a todo suje
to económico" (68). Las funciones tradicionales eran las de un cajero en
cargado de engarzar entradas y salidas y cuando se producían desfases re
currir a la banca y al mercado de capitales bajo la misma óptica que un
negocio privado. La centralización de los fondos venía exigida por razo-
nes de economía de recursos, seguridad e independencia financiera.

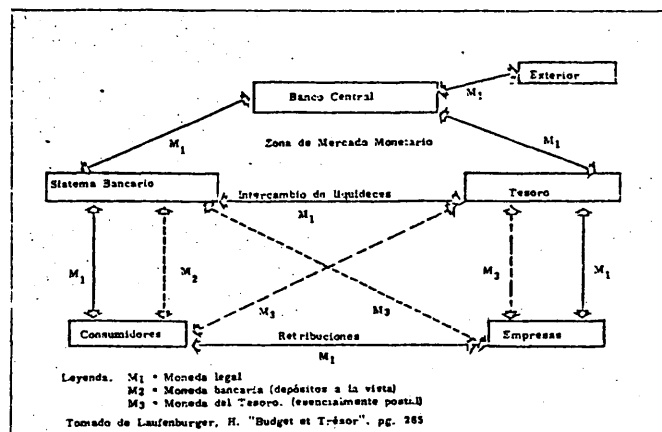
El nacimiento del nuevo Estado intervencionista-empresa
rio, ha originado nuevas actividades de criterios distintos y que han sido
confiadas a las viejas instituciones en conflicto con sus cometidos específi
cos y hasta con su propia naturaleza. En la generalidad de los casos la
estructura institucional resulta disfuncional. Los servicios financieros -
han ido surgiendo como fruto de circunstancias e ideas diversas, con dudo
sos o nulos fundamentos jurídicos y cuyas repercusiones financieras son -
aún mal conocidas por los expertos y prácticamente ignoradas por los co-
mentaristas.

El Tesoro francés dispone de un circuito monetario pro-
pio, paralelo al del sistema bancario, que permite a la Tesorería pública
autoalimentarse. Se habla incluso de circuito cerrado, (circuit fermé). -
Frente al dinero fiduciario y el dinero legal, existe un "dinero del Tesoro",
constituído por el servicio de cheques postales y los fondos de los particu
lares depositados en poder de los corresponsales del Tesoro, que circula

por esta red bancaria específica. Es posible que un pago del Tesoro a un particular se compense con un aumento de los depósitos de los particulares en la banca del Tesoro, y, en consecuencia, no se produzca ningún movimiento de fondos. De manera similar, un cobro puede quedar reducido a una anotación contable que disminuye los depósitos en poder del Tesoro sin más consecuencias inmediatas. Ello se traduce en la posibilidad de resolver los problemas de caja a través de las actividades de la banca y, en que las preocupaciones del Tesoro estén más próximas a las del banquero que a las del cajero. Si el servicio de caja, produce déficits, el de banca recuperará recursos en el mercado financiero en la medida en que: a) Los pagos no salgan del "circuito", por ser hechos en moneda postal, o porque vuelvan a ser depositados en las cuentas de los contables. b) El resto de los pagos, divisas, dinero legal o bancario, solamente revierten al circuito en tanto en cuanto se destinen a suscribir bonos u otros activos emitidos por el Tesoro o tiendan a ser depositados en el mismo. El gráfico adjunto refleja la circulación monetaria.

GRAFICA III-2

ESQUEMA DEL CIRCUITO DEL "DINERO" DEL TESORO EN FRANCIA



Existen asimismo, una serie de instituciones oficiales - de crédito, o bancos nacionalizados, gestionados por el Tesoro ("aliados - del Tesoro"), que amplían extraordinariamente la influencia de éste en el mercado del dinero y de los capitales. (Caisse Nationale de Crédit Agricole, Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit National, Crédit Foncier, etc.).

El Tesoro público es a la vez el Estado cajero, el - Estado banquero y, el Banco de los entes y organismos extra presupuestarios, de las empresas públicas y de las corporaciones locales.

Las dos guerras mundiales, la crisis del capitalismo - entre ellas y la pujanza del socialismo después de la segunda, constituyeron la fuerza mayor o la circunstancia que obligaron a ampliar cuantitativa y cualitativamente las intervenciones del Estado. La fenomenología - más saliente de este telón en que se plasma la actividad financiera del Tesoro puede sintetizarse en:

- a) Aumento de los presupuestos y de sus déficits.
- b) Pase de numerosas actividades del sector privado al sector público.
- c) Desbarajuste del mercado de capitales.
- d) Control de cambios.
- e) Debilitamiento del capitalismo privado.

Todo ello favorecido por el centralismo francés y la - preeminencia del Ministerio de Finanzas.

Existe una especie de círculo vicioso, las intervenciones del Tesoro han socavado las bases del capitalismo clásico, el mercado financiero libre; a la inversa, la degeneración del capitalismo (más su falta de impulso que sus abusos), han obligado al Estado a suplirle. De esta manera el Tesoro se ha convertido en socio, garante y banquero de numerosos negocios privados.

La persistencia y magnitud de los déficits presupuestarios han hecho del Tesoro un cliente absorbente del mercado monetario, - al que ha terminado por controlar y manejar en su provecho, destruyendo su funcionamiento normal. Ha sometido al Banco de emisión y al conjunto del sistema bancario, utilizándoles para satisfacer sus necesidades financieras.

El Tesoro se ha convertido en el suministrador de crédito del sector público productivo (banquero) y de sectores privados privilegiados, desviando las corrientes financieras con sus intervenciones discrecionales, esto es, subvencionando unas actividades y penalizando otras. Así se ha establecido un dirigismo financiero con ahorros forzosos, tipos de interés ficticios, inversiones financiadas con préstamos a corto plazo, satisfacción prioritaria de necesidades financieras del Tesoro, discriminación de tipos de interés, etc. En resumen, se trata de una forma impositiva ejercida en un ambiente de confusión general y con enorme arbitrariedad. La cobertura de cargas financieras y las alteraciones del mercado crediticio implican elecciones políticas que repartirán costes y beneficios a través del presupuesto y del mercado financiero entre contribuyentes, consumidores, asalariados, etc.

El Tesoro aparece como un polo de atracción y difusión de flujos monetarios en movimiento dentro de la economía global. Su gestión está vinculada a los equilibrios de la economía y, en particular a la liquidez total engendrada tanto por las relaciones interiores como por las relaciones con el extranjero. El total de pagos del Tesoro francés es más de dos veces el PNB y los pagos por obligaciones presupuestarias representan solamente una novena parte de dichos pagos (70). El equilibrio de ingresos y pagos presupuestarios es solo una parte del balance de fondos del Tesoro. La gestión del encaje presupuestario (función clásica del Tesoro), consiste en la detentación del dinero público y la administración en el tiempo y en el espacio de los encajes y desencajes. Hoy el servicio de caja se ha ampliado con la administración de cuantiosos fondos de organismos e instituciones que acampan fuera de los muros presupuestarios; sin embargo, el servicio del Tesoro verdaderamente preocupante es el bancario, mediante el cual, en régimen no competitivo y con discrecionalidad, transfiere recursos en el mercado monetario-financiero. El Tesoro pasa de una situación pasiva a una posición activa con importantes facultades decisorias sobre la forma y procedimiento para financiar el sector público, redistribuir los recursos y afectar al equilibrio general.

III.8. IMITACION ESPAÑOLA

La diferencia más importante del Tesoro español frente al Tesoro francés es que en España no hay un "circuito bancario del Tesoro", y por lo mismo, no hay una "moneda del Tesoro". Los cobros y pagos del sector público son ejecutados a través de las cajas del Tesoro, de los Bancos comerciales y del Banco de España. Los fondos públicos

no pueden permanecer en las arcas de Hacienda o en las de los bancos - más que tiempos fijados reglamentariamente. Estos plazos se reducen a una jornada en el caso de las cajas recaudadoras y a un máximo de un - mes en los bancos. Transcurridos dichos plazos, el "dinero público" debe ser depositado en el Banco Nacional. Las posibilidades que tiene el - Tesoro de jugar con el crédito son pues, en este aspecto, más limitadas que las que hemos visto para el caso francés y la interferencia en el mercado bancario no es tan perturbadora. La masa monetaria, (mejor los sal dos favorables de sus intervenciones), tienden a mantenerse en principio, fuera del sistema monetario del país. De hecho debe producirse la anula ción de este dinero, ya que ha vuelto al Banco emisor. Tampoco realiza el Tesoro español operaciones similares a las que lleva a cabo el de Fran cia con los países de ultramar (71).

Dejando aparte las diferencias reseñadas, diferencias - ciertamente sustanciales, el Tesoro público en España, como en general - toda la Administración pública, es una calcomanía del Tesoro público fran cés, tanto en su organización como en los cometidos. Para quien esté al tanto sobre las normas dictadas en el vecino país sobre las finanzas públi cas, le resultará las más de las veces supérflua la lectura de las promul gadas en este lado de los Pirineos. Si algún interés conservan, será el de sus fechas para confeccionar una estadística de los tiempos empleados en propagarse desde París a Madrid (72).

En Francia no están claros los límites entre las compe tencias del Tesoro y del Banco de emisión, en España tampoco. El Ban co de España es un instrumento en manos del Gobierno (73), y más con-

cretamente un instrumento del Ministerio de Hacienda (74), el cual se confunde con el Tesoro en un sentido amplio. El Banco tiene una autonomía formal y cierta independencia de "facto" por razones técnicas y profesionales.

En España existe desde 1852 la Caja General de Depósitos (75), con la finalidad esencial de facilitar recursos al Tesoro. Existen también unas Entidades Oficiales de Crédito (76), que tienen por objeto facilitar créditos privilegiados y cuyos recursos son suministrados fundamentalmente por el Tesoro, a través de la emisión de Cédulas para Inversión suscritas por entidades bancarias para cubrir los porcentajes obligatorios de inversión en fondos públicos. El Tesoro español es, al igual que el francés, importante accionista o partícipe en el capital de empresas. Presta también garantías a créditos concertados por entidades públicas o privadas.

El Tesoro emite bonos con la finalidad de regular la disponibilidad del sistema financiero (77), retiene, sin más fundamentos que la rutina histórica, la facultad de acuñar moneda metálica, etc.

En la segunda parte de este trabajo será analizado con detalle el Tesoro español; nuestro objetivo se centra por el momento en poner de manifiesto, con validez para todo el ámbito de países occidentales y en particular para los latinos, las incoherencias, incompatibilidades y contradicciones que se encubren bajo esa difusa amalgama institucional, funcional, de poder y de proceimientos que nos evoca la palabra "Tesoro". Evidentemente, el Tesoro es un hecho y como tal será posible explicar -

el cómo ha sucedido y sigue persistiendo y cuáles son sus efectos, pero esto resulta insuficiente. El Tesoro no solo es un hecho, es un fenómeno humano y como tal debe ser susceptible de una comprensión racional. Pues bien, según unánime parecer de los tratadistas sobre el tema, (a considerar en el capítulo siguiente), el Tesoro moderno no es susceptible de ser encuadrado en un esquema racional.

III.9. CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO III

19 El Tesoro clásico no se limitaba a ser el cajero - del Presupuesto, realizaba cuantiosas emisiones de títulos que tendían a convertirse en activos monetarios para el resto de la economía, contribuyendo decisivamente a la sustitución del oro por el papel en la circulación monetaria.

20 Las necesidades financieras de los Tesoros públicos fueron una de las causas determinantes de la aparición de los Bancos Nacionales de Emisión. La concesión del privilegio de emisión de billetes a un solo banco reportaba a los Erarios nacionales importantes compensaciones por los beneficios del monopolio, pero más importante que el canon pagado por el Banco al Tesoro era el apoyo que el primero prestaba al crédito del Estado. Aunque jurídicamente el Banco fuese una entidad privada, su independencia real era muy relativa y, estaba muy mediatizado por el Tesoro. Puede decirse que la primera obligación del Banco de Emisión consistía en prestar asistencia financiera al Tesoro, teniendo el resto de las actividades un carácter residual.

39 El prototipo de los bancos de emisión fue el Banco de Inglaterra al que se intentó imitar en todos los países. El Banco de Inglaterra actuó de hecho como el Banco de Emisión mundial, al convertirse la libra esterlina en moneda de aceptación universal. Ello permitió al Reino Unido pagar en su papel moneda la adquisiciones de activos reales en todo el mundo y potenciaba casi ilimitadamente la capacidad financiera del Banco. Nada tiene por lo mismo de extraño que el Banco de -

Inglaterra nunca se viese desbordado por los préstamos hechos al "Treasury".

42 Las imitaciones del Banco de Inglaterra en otros países tuvieron éxitos más limitados, por múltiples razones: sus billetes no eran aceptados fuera de sus fronteras; la economía y la política no ofrecían la fortaleza y consistencia que en Inglaterra; las relaciones Banco-Tesoro estaban menos claras y tendían a no ser respetadas por el segundo cuando sus necesidades se hacían acuciantes.

III. 10. NOTAS

- (1) : Véase capítulo anterior. II. 10.
- (2) : BLOCH-LAINE (19) p. 2
- (3) : FERNANDEZ PIRLA, J.M. (50) Solo recientemente se la ha re conocido a la Contabilidad la categoría de Ciencia con mayúscula, y aún, hay quien la relega al papel de mera técnica de registros o anotaciones. Entre los autores que la consideran ciencia hay - opiniones diversas sobre su carácter: "Ciencia matemática" (Eugè ne Leautey y Adolphe Guilbaut: "La Science des Comptes". París 82 Edic. p. 18 y 19 "Doctrina del establecimiento de las respon- sabilidades jurídicas surgidas como consecuencia de la administra- ción patrimonial", (Giuseppe Cerboni, "Primo Saggi di Legismo- grafia", Roma 1873 y "Ragioneria scientifica"); Ciencia económi- ca, definición adoptada en el II Congreso Internacional de Contabi- lidad, 1929. "Algebra del Derecho" Pierre Garnier "La comptabi- lité algèbre du Droit, méthode d'observation de sciences économi- ques. Ed. Dunod París 1947.
- (4) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 99 y s.s.
- (5) : Los términos metalismo y nominalismo, como sinónimos de dine- ro mercancía y dinero signo, proceden del libro de G.F. Knapp - "Teoría Estatal del dinero", original escrito en alemán, "Die Sta- atliche Theorie des Geldes" (1905). Se utiliza la denominación de metalismo porque en los tiempos modernos las únicas mercancías utilizadas como moneda han sido los metales (cita tomada de J.A. Schumpeter (134) p. 336)
La obra de Knapp sostiene que el dinero es hijo de la ley, princi- pio que bastaría para explicar el valor del dinero.
- (6) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 339. Como exponentes de la acepta- ción general del metalismo enumera autores desde los escolásticos y Adam Smith hasta Marx, desde Child, Petty Lock y Hume hasta Cantillón.
RICARDO, D. (126) p. 335 comienza el capítulo: Sobre el dinero y los bancos: "Tanto se ha escrito ya acerca del dinero que entre - los que prestan atención a estas cuestiones, solo aquellos poseídos de prejuicios ignoran sus verdaderos principios", como veremos -

a lo largo de este capítulo los escritos sobre el dinero han crecido en progresión geométrica y los "principios" del dinero son hoy más cuestionados que nunca.

- (7) : Roscher, Wilhelm Georg Friedrich, "Geschichte der Nationalökonomie in Deutschland" (1874), tomado de Schumpeter, J.A. (134) p. 1169.
- (8) : SCHUMPETER, J. A. (134) p. 336
- (9) : FRIEDMAN, M. (56)
- (10) : Esto es lo que entendía J. S. Mill por el término "valor". Sorprendente en el mismo autor se lee: "Afortunadamente, nada queda por aclarar por el presente autor o autores futuros en las leyes del valor, la teoría de este tema está completa". Principles lib. III, capt. 1.(103)
- (11) : No entiendo como J.M. Keynes puede decir que la unidad monetaria "es estrictamente homogénea" (lib. II, capt. 4 p. 50), salvo que se esté refiriendo a una economía estática, en cuyo caso no encontraría sentido a las tesis generales de la "Teoría General". Además expresamente dice "la importancia del dinero surge esencialmente de que es un eslabón entre el presente y el futuro" (lib. V capt. 21 p. 282 . (85)).
- (12) : Como ejemplos más destacados de intentos de construcción de una teoría de valores permanentes pueden citarse a Ricardo y Marx. Ricardo elabora el concepto de "valor real" (cantidad de trabajo contenida en los bienes). Marx maneja el concepto de "valor absoluto" (trabajo socialmente necesario para producir los bienes), en oposición al "valor de cambio". Véase J.A. Schumpeter (134) p. 656 y s.s.
- (13) : No obstante no debe olvidarse que para los teóricos clásicos el valor del oro provenía del trabajo a él incorporado, que era la verdadera y última unidad del valor real, (A. Smith, "Riqueza de las Naciones" lib. I capt. V. Ricardo, "Principios", capt. I). En el capítulo XI, parte III del mismo libro Smith establece el principio de que el grano y no otra alguna producción de la tierra debe ser la medida del valor de los metales preciosos y que, aunque el precio de los metales

no puede variar de año en año como varía el de las producciones de la tierra, varía más que el de éstas siglo a siglo. Ricardo en el capt. XXVIII de la obra citada considera que es un error - del Dr. Smith el suponer que el valor del trigo es constante, el trigo es una mercancía como cualquier otra que tiene en cada - país su precio natural, el de su coste de producción) en la sec-- ción VI del capt. I dice que es imposible que el oro, o cualquier otra mercancía producida por el trabajo, no esté expuesto a las - mismas variaciones de valor que las cosas que por su mediación se intenten medir; sin embargo, a efectos prácticos, puede supo- nerse que la moneda hecha de oro es de valor invariable y que las alteraciones en los precios de las demás cosas se deben a varia- ciones en su valor.

- (14) : Ricardo propone un sistema monetario en el cual el oro quedaría totalmente sustraído a la circulación. Una moneda, piensa, alcan- za su estado más perfecto cuando está constituida exclusivamente por papel moneda, pero papel moneda de igual valor que el oro - que tiene que representar. "La experiencia demuestra, sin embar- go, que, cuando un Estado o un Banco han tenido la facultad ilimi- tada de emitir billetes, abusaron siempre de ella; por lo tanto, - debe ponerse en todos los Estados algún freno o control a la emi- sión de papel moneda, y ninguno parece más adecuado que el impo- ner a los emisores de billetes la obligación de pagarlos en oro o en lingotes" Capítulo 27
- (15) : Del siglo XVIII pueden citarse como destacados antimetalistas en - el continente:
 ORTER "Economía Nazionale" (1774) Define el dinero como símbo- lo de la riqueza y lo excluye explícitamente de los objetos que - constituyen la riqueza misma.
 BOISGUILLEBERT No considera esencial al concepto del dinero que esté hecho de oro o plata, pero pensaba que esto era así pa- ra que la moneda constituyese una prenda o garantía de la futura entrega de lo que el tenedor deseaba tener.
 Entre los autores ingleses:
 POTTER, W. "The key of Welth", (1650). Propone una asocia- ción o corporación de mercaderes que emitirían certificados garan- tizados con sus activos y destinados a circular como medios de - pago.

BERKELEY, G. "Quesrist" (1735-1737). Pregunta si el dinero es solamente un bono o vale.

BARBON, N. "Discourse of Trade" (1690). "A discourse concerning coining. A new money lighter" (1696). Fue uno de los que propugnaba la creación de un banco de la tierra y sostenía que el dinero es un valor constituido por la Ley.

STEUART, J. "Principles of Money applied to the present state of coin of Benthall" (1722). Dentro de una considerable comprensión de ideas habla de un dinero de cuenta considerado como escala arbitraria para la medición de valores que carece de toda connotación de mercancía.

LAW, J. "Money and Trade considered with a proposal for applying the Nation with Money" (1^a ed. 1705, 2^a ed. 1720). Propone un banco de la tierra que emitiría papel moneda como medio legal de pago.

Citas tomadas de Schumpeter, J.A. (134) p. 341 y s.s.

- (16) : RICARDO, D. (126) capt. 27
- (17) : Se les daba esta denominación porque se entregaban al recibir la mercancía como promesa de pago entre comerciantes. El aumento de los medios de pago se correspondía con un aumento del tráfico. La llamada "escuela bancaria" consideraba que los billetes de banco nacían por el descuento de los efectos comerciales. La "escuela monetaria" en cambio, sostenía que los billetes del Banco de Inglaterra no podían considerarse como instrumentos de crédito nacidos y al servicio del tráfico mercantil, sino más bien como una especie de moneda reserva.
- (18) : "An Ideally Perfect System of Currency", escrito en 1875 pero publicado por primera vez en *Investigations in Currency and Finance*, editadas postumamente por la señora Jevons, y el profesor Foxwell. Citado por Schumpeter, J.A. (134) p. 1169.
- (19) : *Etudes d'economie politique appliquée*. I. Citado por Schumpeter, J.A. (134) p. 117
- (20) : "The Purchasing Power of Money" 1^a ed. en 1911, en colaboración con Harry G. Brown. Citado por Schumpeter, J.A. (134) p. 1171

- (21) : Para un enfoque econométrico de los números índices, véase Alcaide, A. "Lecciones de Econometría y Métodos Estadísticos" - Madrid, 1966
Entre los autores hostiles a la idea de medir el nivel de precios por medio de números índices, (actitud generalizada en la escuela austriaca) destaca Von Miss "Teoría de dinero y el crédito" - Traducción de la 2^a ed. alemana, 1924, Ed. Zeus, Barcelona año 1961.
Entre los reaccionarios a confiar en la representatividad de los índices de precios debe citarse a J.M. Keynes, el cual después de haberles concedido mucha importancia como instrumento teórico en el Treatise on Money (1930), evita totalmente su uso en la General Theory (1936) donde solo le menciona una vez con el calificativo de "inevitable elemento de vaguedad" para seguir la evolución del Producto Nacional.
- (22) : En el dinero se analizan clásicamente cuatro funciones: a) Medio de cambio; b) Medida de valor; c) Depósito de valor; d) Criterio o patrón de pago diferido.
Ver Schumpeter, J.A. (134) p. 1179
- (23) : PESEK, B y SAVING, T (117)
Sostienen que el dinero es un producto que proporciona servicios. En el patrón puro oro su utilidad marginal se igualaría al coste de la producción del mineral. El papel proporciona la misma utilidad que el oro, pero el coste de producirlo es insignificante. De no existir monopolio en su producción la cantidad de dinero sería enorme y su valor ínfimo.
- (24) : KEYNES, J.M. analiza tres motivos de demanda de dinero: a) motivo transacción; b) motivo precaución y c) motivo especulación.
- (25) : Dos bienes se dicen complementarios cuando variaciones en la cantidad de uno de ellos hace variar en el mismo sentido la utilidad marginal del otro, y, sustitutivos cuando las variaciones son de signo contrario. Estas condiciones se expresan matemáticamente en función de las derivadas cruzadas de la forma siguiente:

$$\frac{\partial^2 u}{\partial x \partial y} \geq 0$$

- bienes complementarios
- bienes independientes
- bienes sustitutivos

Sin embargo, esta distinción, sumamente clara en sentido matemático no es admisible en el campo económico ya que la utilidad no es medible y únicamente permite un tratamiento basado en una función índice, de la cual no se puede deducir nada acerca del signo de la derivada cruzada de utilidad. La relación de complementariedad o sustitución entre los bienes se analiza por la teoría económica moderna mediante la llamada fórmula de Slutsky, que consiste en separar del efecto total que en la demanda de un bien produce una variación de su precio, la parte debida a la alteración de la renta del sujeto originada por el movimiento del precio. De esta manera el sujeto es situado al nivel de renta en que se encontraba antes del cambio en los precios.

De acuerdo con estas consideraciones, dos bienes se clasifican como complementarios o como sustitutivos según que, prescindiendo del efecto de renta, la variación que en la demanda de uno de ellos produce la variación del precio del otro, sea del mismo signo o de opuesto sentido, respectivamente, que la variación ocasionada en la demanda del propio bien cuyo precio ha variado. Para más ampliación del tema ver "Teoría Económica" de J. Castañeda, Lecc. 17.

- (26) : Desgraciadamente los autores son más convincentes cuando señalan las limitaciones y defectos de otras teorías que cuando exponen las suyas propias. La literatura sobre el tema es interminable (prueba de lo insatisfactorias de las teorías). Una panorámica del estado actual de las polémicas monetarias puede verse en PIERRE, D.G. y SHAW, D.M. (119)
- (27) : Se denomina dinero bancario o escritural (en oposición al dinero legal los depósitos a la vista disponibles mediante cheque. Estos dos activos financieros, en razón de su general uso como medio de pago (el dinero legal por imperativo de la ley, y el bancario por aceptación general), son los componentes del llamado "dinero de la economía".
- (28) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 871
- (29) : PESEK, B and SAVING, J. (118) p. 31

- (30) : THORNTON, H. "Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain" (1802). Citado por Schumpeter (134)
- (31) : HAYEK, F. A. (72) p. 47
- (32) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 788 y s.s.
- (33) : No faltan autores de nuestros días que sostienen una radical diferencia entre "moneda" y "crédito". Entre ellos cabe destacar al Profesor RIST, (127)
KEYNES, J.M. (84) p. 164 dice "Podemos considerar "dinero" cualquier dominio sobre un poder general de compra del que el poseedor no se desprende y "deudas" (créditos) lo que solo puede recuperarse al final del período."
- (34) : Keynes creía que la "liquidez" en oposición a la rentabilidad (tasa de interés) de otros activos financieros, es la característica del dinero. Pero reconocía que este atributo es perdido rápidamente por el dinero si se esperan cambios violentos en su oferta, y, por el contrario, cualquier bien puede ser "liquidado" con tal de que sea duradero y tenga unas elasticidades de producción y sustitución muy pequeñas (85) lib. IV. cap. 15 y 17.
- (35) : La característica de que un activo financiero sea o no pasivo de otros sujetos y que en consecuencia su cesión no devenga o si devenga interés les sirve a J. Gurley y E. Shaw "Money in a Theory of Finance, Brookings Institute; Allen & Unwin, London 1960) para distinguir entre dinero "externo" e "interno". El "externo" está respaldado por activos que no suponen petición a los miembros de la colectividad, es un activo neto: por ejemplo, el dinero legal. El "interno" tiene como contrapartida una cesión, por ejemplo, un préstamo.
- (36) : SMITH, A. (136) Libro II, capt. II p. 255
- (37) : WEBER, Max (151) p. 281
- (38) : SMITH, A. (136) libro II. capt. II

- (39) : Uno de los más notables precursores de la idea de moneda dirigida fue J. Law. Este hombre ha pasado a la historia fundamentalmente por una serie de fantásticos y desafortunados proyectos, - que llevó a cabo por cuenta del gobierno francés. Por ejemplo, "Banque Generales" (1716), Compagnie des Indes, (1716). A nuestros efectos nos interesa un folleto titulado "Money and Trade Considered" (1705)

Para el hombre de la calle los billetes de banco eran la forma típica de la iniquidad bancaria. En 1797 se publicó en Gran Bretaña un folleto anónimo, "bestseller", titulado "Iniquity of Banking" PARETO, ya en nuestro siglo, llama al papel moneda "moneta falsa". Citas tomadas de SCHUMPETER, J.A. (134)

- (40) : RICARDO, D. (126) cap. XXVII.

- (41) : " " " " " p. 343

- (42) : La Ley de las utilidades marginales ponderadas, básica en el análisis económico, establece que los bienes se intercambian de acuerdo con sus utilidades marginales ponderadas. Sean "x" e "y" los bienes a cambiar y "P_x", "P_y" sus precios respectivos, se deseará cambiar a un bien ^a por ^y otro siempre que:

$$\frac{1}{P_a} \times \frac{du}{da} = \frac{1}{P_y} \times \frac{du}{dy}$$

donde:

$$\frac{du}{dx} \quad y \quad \frac{du}{dy} \quad \text{son las derivadas parciales respecto de}$$

cada uno de los bienes de la función de utilidad, esto es la utilidad marginal. En el equilibrio

$$\frac{1}{P_a} \times \frac{du}{da} = \frac{1}{P_y} \times \frac{du}{dy} \quad \text{y como } P_a = P_y ;$$

$$\frac{du}{dx} = \frac{du}{dy}$$

Ver CASTAÑEDA, J. (35) p. 143 y s.s.

- (43) : RICARDO, D. (126) capt. I p. 20

- (44) : Esta inelasticidad de la oferta de "dinero" es para Keynes la -
causa de que la tasa de interés o precio del dinero se mueva -
atropelladamente hacia arriba o hacia abajo según los cambios de
la demanda y resulta ser en definitiva el cuello de botella que -
impide a la economía alcanzar la ocupación total (85) libro IV
capt. 17 p. 226.
- (45) : La verdad es que no tiene sentido decir que la relación oro/dine
ro permanece estable. No se puede comparar directamente una
cantidad física de oro con un guarismo que hace referencia al -
valor.
- (46) : Alguien puede pensar que la alternativa a subir el precio del oro
sería bajar los precios de los bienes. El resultado siempre se-
rá un encarecimiento relativo del oro con relación a los demás -
bienes.
- (47) : CASTAÑEDA, J. M. (35) cuarta parte.
- (48) : WEBER, Max (151)p. 280
- (49) : " " " p. 282
- (50) : Sobre las relaciones del Banco y el "Treasury" véase "The Radcliff
liffe Report", con motivo de la nacionalización del Banco en 1946.
"Committee on the working of the monetary system report", Her
Majesty's stationary office, Cmd. London 1959. Baloch, T. "Stu-
dies in financial organization". Cambridge 1947. Artis M.J. -
"Foundations of British monetary Policy". Oxford, 1965
- (51) : SMITH, A. (136) Libro IV, Capt. II, p. 395
- (52) : Debe advertirse que en la ordenación de las partes de su obra, -
Adam Smith situa en el libro IV: "De los sistemas de Economía -
Política", al hablar sobre las restricciones a la importación, los
párrafos precitados. Además, lo escribe a propósito de una dis-
gresión marginal sobre las ventajas de la libertad mercantil, inte-
rior y exterior, con el objetivo básico de destruir los sofismas -
mercantilistas. Las citas que siguen sobre la moneda y el Banco

de Inglaterra corresponden al Libro II, "Naturaleza, acumulación y empleo del capital". Quizá a los primeros "clásicos" se les ha hecho más "liberalistas" de lo que ellos mismos pretendían, ya que eran auténticos "progresistas" en cuanto que su objetivo consistía en limpiar el sistema económico de lo que consideraban abusos o trabas artificiales para un racional desarrollo. La administración pública de la época era un lastre de privilegios e ineficacia heredada. La administración del Banco de Inglaterra mostraba, por el contrario, una eficaz ejecutoria.

- (53) : SMITH, A. (136) p. 280-281 libro II capt. II
- (54) : " " " libro II capt. II p. 283
- (55) : Sorprende el que Adam Smith no toque este tema. Y mucho más es de extrañar la escasa atención que ha recibido hasta hoy la distribución de los beneficios directos e inmediatos de la expansión de los créditos, a pesar de que Ricardo ((126) capt.XVII) ya había indicado que la ventaja será para el que emite papel que no pague intereses.
- (56) : Sir Francis Baring ya llamaba al Banco de Inglaterra en 1797, - "prestamista en última instancia", "Observations on the Establishment of the Bank of England". En términos parecidos se expresaba H. Thorton.
Citados por Schumpeter (134) p. 766
- (57) : SMITH, A. (136) libro V capt. III, p. 800 y ss.
- (58) : JOHNSON, Harry G. "The World Economy at the Crossroads"
Edit. Claredan Press. Oxford 1965 p. 15
Expresiones similares se leen en The Report of the Committee on Finance and Industry, (Mc Millan Report) His Majesty's Stationary Office, Cmd, 3897, London 1931, párrafo 295
- (59) : SMITH, A. (136) libro II capt. II, y libro IV capt. III
- (60) : ARTIS, M.J. (8)
- (61) : Bank of England Act. 1946

- (62) : Después de la Segunda Guerra Mundial el patrón monetario mundial pasó a ser el dólar. Ver Kindleberger, C.P. "The politics of international money and world language", Princenton University Press, N.J. 1967 p. 33
- (63) : WOLFF, G. (150) p. 9 •
- (64) : Travaux de l'Institut International de Finances publiques. Deuxieme sesion. Bruxelles. Juillet 1939. "Les relations du Tresor et de la Banque de France" par M. Jean Bolgert, Directeur des Etudes Economiques à la Banque de France.
- (65) : Idem, cita anterior.
- (66) : BLOCH LAINE, F. (19) fascículo I, p. 26
- (67) : Sobre la separación entre ordenadores y contables, ver G. Devaux, "La comptabilité publique", París 1957
- (68) : BARRERE, A. (15) p.
- (69) : DEVAUX, G. (42) p. 145
- (70) : BARRERE, M.A. Informe presentado en el Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, celebrado en Barcelona, Septiembre 1959 (14)
- (71) : Para una descripción de estas relaciones, ver Bloch-Lainé, P. y Vogüe (20) p. 122
- (72) : Un resumen descriptivo bastante completo de las actuaciones del Tesoro público en España y en relación con las de Francia se encuentra en "Estudio Introductorio" de A. Marrón Gómez que acompaña a la versión en castellano (98)
- (73) : Ley 2/1962 de 14 de abril sobre ordenación del crédito y de la banca.
- (74) : Actualmente la dependencia orgánica ha experimentado una variación dentro del Ejecutivo ya que el Banco de España depende del

Ministerio de Economía, en tanto que el Tesoro es un órgano del Ministerio de Hacienda. Decreto de la Presidencia del Gobierno de 4 de julio de 1977.

- (75) : Real Decreto de 29 de septiembre de 1852.
- (76) : Ley 13/1971
- (77) : La regulación básica está constituida por: Artículo 114 de la Ley General Presupuestaria y las órdenes ministeriales de 25 de enero de 1973 y de 3 de marzo de 1973.

CAPITULO IVLA NEBULOSA DEL TESORO MODERNOSUMARIO

IV.1.	LIBERALIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL PATRON ORO	147
IV.2.	ANARQUIA DEL TESORO MODERNO	151
IV.3.	EL TESORO NO ES UN FONDO	162
IV.4.	ANACRONISMO DE UNA INSTITUCION	165
IV.5.	LAS FUNCIONES DEL TESORO PUBLICO HOY ..	
	a) LAS FUNCIONES CLASICAS	169
	b) LAS FUNCIONES MODERNAS	178
IV.6.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO IV	185
IV.7.	NOTAS	187

- - - - -

IV.1. LIBERALIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL YUGO DEL PATRON ORO

La pérdida de la entidad patrimonial del Erario Nacional, consecuencia de la implantación del dinero fiduciario, a la vez que desvanece la trascendencia que la situación de la Tesorería del Estado tenía para el funcionamiento de la Administración Pública y frente al exterior, libera a la Administración financiera del sometimiento al "rey oro" y multiplica las posibilidades estatales de manejar la economía.

"Un patrón oro automático es parte natural de una economía de "laissez-faire" y de librecambio. Un patrón así vincula los tipos monetarios y los niveles de precios de cada nación con los de todas las demás naciones que lo aceptan. Ese patrón es sumamente sensible al gasto público e incluso a actitudes o políticas que no implican directamente gasto público, como por ejemplo, la política internacional o ciertas políticas fiscales, o en general y precisamente, todas las políticas que violan los principios del liberalismo económico. Esta es la razón por la cual es el oro hoy tan impopular y fue tan popular en la era burguesa. El oro impone restricciones a los gobiernos o burocracias, con mucha más fuerza que una interpelación en el parlamento. Es símbolo y garantía de la libertad burguesa, no ya sólo de la del interés burgués, sino de la libertad en sentido burgués. Desde este punto de vista un hombre puede luchar muy racionalmente por el patrón oro, aunque esté perfectamente convencido de la validez de todo lo que se ha argüido contra él desde un punto de vista económico. Y desde el del "etatisme" y la planificación se puede, no menos racionalmente condenar el patrón oro, aunque se esté plenamente convenci

do de la validez de todo lo que se ha argüido en favor suyo sobre una base puramente económica" (1).

El oro constituía un medio objetivo para saldar las relaciones económicas, era un cumplimiento implacable y ciego de los tratos mercantiles. El pretender, por autoridad alguna, alterar las relaciones económicas, cualquiera que fuere el procedimiento utilizado, era una herejía. Las arcas públicas eran un expediente ejecutivo que operaba respecto a la Hacienda Pública con la misma óptica y sometido a los mismos principios patrimonialistas que la caja de una empresa privada. En este sentido, el patrón oro ofrecía una ortodoxa coronación del sistema: impedía modificar "a posteriori" el precio fijado por el mercado; era un sólido escudo del "statu quo" vigente, era una garantía de la eficaz, objetiva y universal aplicación del librecambio. La ley del oro es inexorable también para el Tesoro Público, de tal forma que los posibles pagos encontrarán un límite físico en los ingresos previos.

Si sustituímos todos o algunos de los principios o de los supuestos del liberalismo económico, seguramente el patrón monetario ligado aparecerá incompatible con el nuevo sistema resultante. Sin negar la capacidad de las ideas para configurar la realidad sobre la que se proyectan, si parece un hecho harto contrastado, el que las teorías económicas suelen ser más explicaciones justificativas de situaciones tácticas que desarrollos dialécticos. Es decir, los sistemas explicativos emanan radicalmente de una infraestructura vigente y tienen más intencionalidad protectora que reformadora. Las argollas de la bárbara cadena aurea se han ido deseslabonando rotas por la presión ocasional de los acontecimientos en

contradicción con la doctrina sustentada por los teóricos. Los principios del "patrón oro" no han sido rebatidos, (a lo menos de una forma directa y explícita); a remolque de los desplazamientos de los poderes sociales, y so pretexto de excepcionalidad, sus leyes han ido quedando en suspenso. - Fundamentalmente ha sido una labor de derribo del "patrón oro" universal lo que ha alumbrado la nebulosa de sistemas monetarios nacionales.

Las ventajas de una moneda cartal con relación a una - moneda ligada pueden ser muchas, pero los problemas que conlleva su funcionamiento son no solo numerosos sino también trascendentes. Yo sintetizaría estos últimos en tres grupos. El primer riesgo es el de la falta de coordinación de las políticas monetarias independientes de cada Estado que originan constantes desajustes entre las relaciones monetarias en los intercambios entre países. Suprimida la esclavitud del oro, ha quedado - un vacío de autoridad monetaria mundial. Otro delicado tema nace de que merced a la libertad de las autoridades en las políticas monetarias y crediticias el juego del mercado financiero y del dinero ve sus normas alteradas inopinadamente, con el consiguiente trastoque en las expectativas de - los jugadores, los cuales carecen de recursos legales para oponerse al - cambio o para exigir indemnización por los daños que les infringe la intervención gubernamental. ¿Es racional que los poderes legislativos mantengan una reserva legal tan estricta sobre los temas impositivos clásicos, - los cuales tienen unos efectos relativamente bien conocidos y elaboradas técnicas de exacción y, simultáneamente, se desentienden de la política - monetaria con cuyas medidas se subvenciona y exacciona de forma indiscriminada, sin posibilidad de evasión o defensa jurídica alguna para los exaccionados? Por último, puesto que el Tesoro, directamente o a través del

Instituto de Emisión, puede generar dinero, los peligros de descontrol del gasto gubernamental son evidentes si se le permite la autofinanciación. - Todos los controles y formalidades del Presupuesto y del Tesoro clásicos tienen escaso significado si este puede financiar cualquier déficit del prime ro y cualquier otra actividad extrapresupuestaria. El desinterés de la Ha cienda clásica por la creación del dinero estaba justificado porque éste se gestaba en el mercado y el Estado debía limitar su intervención a otorgar le protección jurídica. Sin embargo, en el Estado intervencionista moderno buena parte del dinero se crea o se destruye por el Tesoro con fines redistributivos o con el crematístico objeto de autoalimentar monetariamente al Fisco.

El poder monetario y crediticio es el más formidable - poder del Estado moderno. Y como dice R. Martín Mateo: "En presencia de la enorme trascendencia de las medidas de Administración monetaria - cuyas consecuencias exceden ampliamente de cualquier otra medida política y administrativa, nos preguntamos angustiadamente si es posible someterlas a control y si es posible que el ciudadano pueda influir de alguna manera antecedentemente en el sentido de la decisión y posteriormente defender su propio patrimonio, frente a unas decisivas medidas quizás arbitrariamente manejadas. No deja de ser paradójico que estas cuestiones preocupen tan poco no ya al hombre de la calle, sino a los propios administrativos que por imperativo de su oficio deberían haber, enérgicamente, - intentado el encaje ordinamental de las medidas de intervención monetaria (2).

Para que sea factible trasladar al campo jurídico la or

denación racional de una materia económica, es preciso que exista una - conciencia social de derechos individuales afectados y una valoración de - sus alteraciones. Pues bien, los economistas están aún lejos de poder - ofrecer un cuerpo doctrinal suficientemente claro y de general aceptación sobre la moneda y el crédito. El encaje de las teorías monetarias dentro de la ciencia económica en general (3) y de Hacienda pública en particular, no ha encontrado todavía una solución satisfactoria. Se sabe que no es posible dissociar la moneda y el crédito de los equilibrios económicos reales, que los flujos reales y los flujos monetarios se hallan interrelacionados (4), pero los estudios sobre estas materias no sobrepasan en el orden de sistematización, el nivel de análisis parciales, reduciéndose - frecuentemente a consejos rutinarios y, en cuanto a su objeto, se limitan al ámbito de la macroeconomía o equilibrios generales del sistema. Está claro que la finalidad de estas teorías no es el ordenamiento jurídico, - sino la de proporcionar razones para decisiones políticas ocasionales. La polémica sobre la bondad de los distintos instrumentos de la política monetaria con relación a las macromagnitudes se renueva constantemente (5), y en cuanto a sus efectos microeconómicos apenas sabemos o intuimos - que existen, que son inicuos, etc. pero prácticamente nada de como valorar su incidencia sobre los individuos.

IV.2. ANARQUIA DEL TESORO MODERNO

La diversidad y complejidad de las funciones que desarrolla el Tesoro, la trascendencia que las mismas tienen para la economía nacional y el formidable poder que a través de él es ejercido, han atraído el lógico interés de los estudiosos. El Tesoro moderno, no sólo

es el núcleo vital de un sector público en expansión constante que ha roto los moldes presupuestarios y con un protagonismo decisivo, es, además, verdadero cerebro de esa red nerviosa constituida por el sistema monetario, a través de la cual se emiten y reciben los impulsos que mueven la economía.

Al leer los tratados sobre el tema, uno se encuentra inmerso en el estudio de las características y peculiaridades de la institución concreta de un país, de sus cometidos y, hasta en un análisis macroeconómico de los efectos de sus actuaciones. Sin embargo, se echa de menos un marco normativo de referencia que permita un encuadre sistemático de su contenido.

Precisamente, al haber nacido el nuevo Tesoro, en términos generales, huérfano de un sistema teórico consistente, y en oposición a la ortodoxia doctrinal que imperaba en el momento, hacen que esta realidad sea difícil de ordenar en un esquema lógico y coherente; pero es que parece que hasta la simple acotación del fenómeno es problemático.

Aún a riesgo de la reiteración se transcribe un manojo de definiciones, o para ser más exacto, de negación de las mismas, que estimo evidencian suficientemente el problema. La ordenación cronológica de los autores corre pareja con el desbordamiento y evaporación del concepto de Tesoro Público a la vez que se amplía el campo de sus acciones sin fronteras definidas

Piernas Hurtado (1900):

"Se llama Tesoro Público el centro de donde fluyen los recursos y se pagan las obligaciones del Estado. Es el Tesoro relativamente a la administración pública, lo mismo que es la caja respecto de una casa particular o de una empresa... El Tesoro es el cajero que cobra y guarda los fondos públicos y el banquero que los maneja de modo que se hallen oportunamente donde deban ser gastados" (6).

Mi comentario:

Descripción plástica del Tesoro correspondiente al Presupuesto - clásico y dinero de pleno contenido. No es aplicable a la realidad del Tesoro moderno.

Lanferburger, H. (1943):

"¿Qué es el Tesoro?. Nadie ha dado aún una respuesta satisfactoria a esta pregunta. De un lado el Tesoro aparece como una simple rueda, como un agente de ejecución de la política financiera del Estado. Todo el mundo está de acuerdo en calificarle como cajero del Estado. Pero se tiene la impresión que sobrepasa con mucho el papel puramente técnico que le asignan los textos. Lejos de limitarse a recibir fondos para emplearlos siguiendo las directrices trazadas por el presupuesto, el Tesoro va por su propia iniciativa a la búsqueda de ca

pitales en caso de desfases o déficits presupuestarios ... Pero - si en ciertos aspectos rivaliza con los establecimientos de crédito, por otro lado, duda el realizar ciertas operaciones que caracterizan la actividad de aquellos. Si el Tesoro fuese un banquero, tendría personalidad moral; sin embargo, los juristas se la niegan expresamente, ¿Qué es pues el Tesoro?. No tenemos la pretensión de responder a la pregunta y de tener éxito allí donde otros han embarrancado. Todo lo que podemos hacer es arrojar luz sobre ciertos aspectos del papel del Tesoro hasta ahora olvidados". (7)

Mi comentario :

Confiesa que el Tesoro es una selva que ni política, ni jurídica, ni económica, ni técnicamente tiene unos perfiles definidos. Se contenta con intentar abrir trochas que permitan perspectivas parciales.

Ingrosso, G. (1956) :

"El proceso a través del cual el dinero proveniente de los ingresos y destinado al pago de las obligaciones derivadas del gasto es realizado por un organismo específico, el Tesoro del Estado". - (8)

Mi comentario :

La definición es tan vaga como la realidad que intenta conceptuar, es preciso descubrir ese proceso o complejo de procesos.

Además, no estoy de acuerdo en que el Tesoro fiduciario actual, sea un cauce por el que fluye el dinero desde los deudores del Estado a sus acreedores, los cobros del Tesoro son una simple destrucción de créditos y los pagos una creación, en las arcas del Estado no hay dinero, hay simples documentos de control contable.

Deveaux, G. (1967) :

"No hace apenas veinte años que se ha comenzado a percibir que se había alumbrado un verdadero "Organismo" que no reposa en fundamento jurídico alguno, al cual se acostumbra a dar el nombre de Tesoro y cuyas repercusiones financieras son todavía mal conocidas por los expertos y prácticamente ignoradas por los comentaristas ... Como quiera que sea, no existe definición alguna de Tesoro. Si se quisiera dar una, se podría decir que está constituido por el conjunto de servicios financieros del Estado, solidariamente vinculados por la unidad de tesorería". (9)

Mi comentario:

El Tesoro viene a ser una especie de juego malabar con las finanzas

de todos, manejado no se sabe muy bien por quien en el más completo de los misterios y cuyos efectos ni el mismo prestidigitador conoce bien.

Bloch-Lainé, F. (1957) :

"... al lado de un Presupuesto muy perfecto, un Tesoro anárquico".
"El Tesoro no tiene personalidad propia con relación al Estado, ni siquiera en el interior del Estado. Es la personificación financiera del Estado. El Tesoro no es, contrariamente a lo que se ha dicho, ni el cajero del Estado ni el banquero del Presupuesto. Es el Estado cajero y el Estado banquero. El Tesoro se define sobre todo por sus operaciones". (10)

Mi comentario :

Evidentemente carecen de sentido las seguridades jurídicas del Presupuesto, si el Tesoro actúa discrecionalmente, es como canalizar un río para que el agua anegue los campos. Efectivamente, el Tesoro es el Estado, pero como el dinero en su poder es papel sellado por él mismo, no existe caja en el sentido mercantil de activo líquido. Su papel se limita al control del Estado y ejecución de los créditos entre los individuos.

En cuanto a definir o mejor describir el Tesoro por sus operaciones, opino que, aunque sea un método válido de inferencia, es necesario para que las actuaciones tengan alguna interpretación relacionarlas -

con su origen o su fin. La racionalidad de las actuaciones para la -
consecución de los fines económico-sociales que tiene asignado el -
Estado hoy y la legitimidad de estas actuaciones son los dos proble-
mas más inquietantes del Tesoro.

Barrere, A. (1970) :

"El estudio del Tesoro presenta una gran complejidad a causa de la diversidad de sus funciones, de la multiplicidad de sus órganos y de la variedad de operaciones que le están confiadas. Además, la evolución de su papel en el curso de la historia ha cambiado - su carácter, multiplicando sus atribuciones hasta el punto de que un rasgo que parecía esencial en un momento dado ha sido después postergado por otro distinto surgido con posterioridad. En fin, - las técnicas utilizadas para su gestión se han complicado a medida que su campo se extendía: unas son del dominio de los técnicos, otras permanecen aún incomprendidas o mal dominadas por los mis mos especialistas..." Como no se puede omitir el examen de su estructura administrativa, ni de la técnica de las operaciones que realiza, ni tampoco por otra parte, de la interpretación de la situación de caja que de estas operaciones se deriva, nos encontramos frente a un tema cuya complejidad es bastante desconcertante". (11).

Mi comentario :

Es suficientemente expresivo el calificativo de tema "desconcer-

tante" y técnicas "incomprendidas" o mal dominadas por los mismos especialistas.

Gaudemet. P.M. (1970) :

"Bajo este nombre prestigioso y evocador de Tesoro se esconden realidades bastante difíciles de acotar. Ante todo conviene resaltar que el Tesoro no tiene una personalidad jurídica distinta de la del Estado; ni siquiera tiene personalidad financiera autónoma, no hay un "presupuesto de la tesorería" y las cuentas especiales del Tesoro no pueden ser calificadas de tales. El Tesoro únicamente tiene personalidad contable; en efecto, no es una institución distinta del Estado, es el mismo Estado, en tanto que cajero y banquero. Es, utilizando la expresión de los autores Closon y Filippi, el servicio de los equilibrios dinámicos". (12)

Mi comentario :

De acuerdo en que toda la entidad estática del Tesoro se reduce a una contabilidad. Conforme también en la consideración del Tesoro como "el servicio de los equilibrios dinámicos", pero sobreentendiéndose que las unidades económicas "equilibradas" son todas las del sistema económico y no el balance de cobros y pagos por el Tesoro, cuyo análisis utilizando el baremo de la contabilidad mercantil, que ve en los ingresos un origen y en los pagos una aplicación de fondos, es falso, puesto que en la mal llamada "tesorería pública", no hay tales fondos. Si cobros y pagos deben ser

de la misma magnitud, o son preferibles desfases, depende de la incidencia que se pretenda en los interequilibrios del sistema, - pero no porque haya limitaciones físicas internas, tales como las de la caja de una unidad económica privada, donde las existencias limitan la salida de fondos. Estas limitaciones existían, al menos en teoría, bajo el automatismo" del patrón oro; hoy el Tesoro no tiene otros límites en la disposición de dinero nacional que los controles de los poderes políticos.

Autin, J. (1971) :

"El Tesoro Público no es un servicio, ni la reunión de varios ór ganos. Es una forma un poco mítica que utiliza medios dispersos y confusos". (13)

Mi comentario :

Pinta una imagen real y preocupante del Tesoro Público : mito, - confusión y medios incontrolados.

No es posible una teoría coherente del Tesoro si esta la hacemos fluir de unos postulados presupuestarios y hacendistas abandonados de hecho. Los postulados hacendísticos y presupuestarios y sus secuencias para el Tesoro continúan hieráticos en los manuales y en los ordenamientos jurídicos.

La moderna política económica y en particular la monetaria ha surgido en general bajo el imperativo y la justificación de la necesidad o fuerza mayor, guerras, presiones sociales y otros desequilibrios, que los teóricos de las finanzas públicas juzgaron excepcionales y transitorios. El carácter marginal que en el ordenamiento político y jurídico tenía el Tesoro, así como el desconocimiento de la verdadera naturaleza y virtualidad de sus actuaciones por parte de los ciudadanos, posibilitaron la utilización indiscriminada del Tesoro y de los instrumentos de política monetaria y crediticia en general. La consideración histórica de estos hechos pone de manifiesto que este comportamiento de los Gobiernos ha minado las bases del liberalismo económico e introducido nuevos parámetros en las relaciones económicas nacionales e internacionales. El reto para los economistas actuales está en el análisis y sistematización de estos parámetros para poder ofrecer a los políticos y a los juristas la posibilidad de acuerdos estables y ordenamientos racionales.

En el caso concreto del Tesoro, evadiéndose de su papel habitual, el Presupuesto, ha sido utilizado como ariete demoledor para embestir desde el exterior contra las paredes maestras del edificio; neutralidad económica y control político. Actualmente la ciudadela presupuestaria está derruida y la Hacienda Pública a la deriva, una vez abandonado el norte patrimonialista que la guiaba. En la teoría de la Hacienda siguen existiendo piezas maestras y construcciones parciales, pero lo que no ofrecen los manuales actuales es un sistema o edificio acabado que sea capaz de albergar ordenadamente la actividad económica del Estado de una manera similar a como se cumplía esta función en el Estado liberal. Los postulados hacendísticos y presupuestarios, sus secuencias para el Tesoro con

tinúan momificados en los tratados como si nada hubiera cambiado.

El Estado ha dejado de ser en el plano económico un "gendarme" cuya finalidad era velar por la "neutralidad" y prestar una serie de servicios públicos sujetándose a las reglas de los demás entes con suntivos. El Estado ejerce en determinados casos el papel de agente pro ductor en la misma línea de las unidades empresariales, pero sobre todo intenta reemplazar los mecanismos automáticos del mercado por una direc ción del mismo que busca paliar los efectos de su distribución y de sus crisis. (14)

De una Hacienda Pública netamente patrimonialista se ha evolucionado hacia un dirigismo heterogéneo del conjunto de la economía na cional en todas sus fases. De un Presupuesto para distribuir los costes de los servicios públicos con carácter de universalidad e inmerso en una Hacienda patrimonialista se ha devenido a un Presupuesto cuyo contenido más abultado son las transferencias ajenas al patrimonio público, y fragmen tado en múltiples expedientes algunos de ellos de difícil identificación. De un Tesoro público gestor de una mercancía metálica, producto y alimento casi exclusivo del cumplimiento de unas normas presupuestarias, se ha pa sado a un Tesoro manipulador y distribuidor del crédito por todo el siste-
ma y con múltiples conexiones tanto presupuestarias como extrapresupues-
tarias. El Tesoro se libera de las cadenas presupuestarias y monetarias, perfilándose como un nuevo poder. Está situado en el corazón de la red financiera, por una parte, como órgano automático de ejecución (Cajero del Sector Público), y por otra, con soberanía monetaria y con poder de dis-
tribuir papeles a los demás agentes del sistema y tutelar su comportamient

to. Su actuación económico-monetaria, ignorada del gran público, ha sido decisiva en la configuración de las actuales estructuras económicas y sociales. Lo trascendente del Tesoro moderno es su poder de decisión en materia monetaria y financiera (15).

IV.3. EL TESORO NO ES UN FONDO

Según quedó expuesto al analizar el Erario del Estado liberal, la misión principal, si no la única del Tesoro era la de percibir, canalizar los recursos y entregarlos en pago de las obligaciones de la Hacienda. No ofrecía duda lo siguiente: a) Cuando el Tesoro cobraba tenía lugar una transferencia de valor desde otro patrimonio al patrimonio del Estado. b) Si el Tesoro pagaba salía un valor de su caja hacia otra caja. c) el dinero era una "mercancía" con valor, cualquiera que fuere su tenedor, por consiguiente, el dinero en manos del Estado era susceptible de ahorro o atesoramiento.

En el Tesoro del Estado fiduciario actual es preciso distinguir dos casos esencialmente distintos:

1º Si el Tesoro cobra o paga en dinero mercancía o en divisas de otros países, las consecuencias son las acabadas de describir al hablar del Tesoro clásico.

2º Si el Tesoro cobra o paga en moneda nacional, (lo cual constituye la generalidad de sus operaciones), en las arcas del Estado no entra ni sale valor alguno; en las dependencias del Tesoro o del Ban

co Central no se guarda ningún tipo de riqueza, (salvo el oro y las divisas), lo único que allí hay son anotaciones y documentos de control sin valor externo. Cuando el Tesoro efectúa un cobro está simplemente anulando un crédito, y cuando realiza un pago, otorgando un crédito. Es decir, destruyendo o creando medios de pago. Carece pues de sentido económico y de propiedad terminológica el seguir hablando de la situación de la tesorería del Estado, como si se tratase de una caja privada.

El Tesoro no tiene tesorería, y por lo mismo no puede decirse que tenga abundancia o escasez de fondos: lo que sucede es que el Tesoro está sometido a alguna autorización o reglamentación en la emisión de moneda y uno de estos criterios suele consistir en la obligación de guardar cierta proporción entre los créditos anulados y los que concede; jurídicamente es una norma de organización interna y por lo mismo no debe tener trascendencia frente a terceros; económicamente son hechos totalmente independientes para el Tesoro, si bien, en lo que se refiere al -- equilibrio financiero de la economía nacional tenderán a producir efectos de signo contrario.

Finalmente cabe preguntarse si no sería altamente rentable en orden a la clarificación de un fenómeno tan complejo, el esfuerzo semántico en busca de una correcta terminología. La denominación de un fenómeno debe suscitar una imagen lo más clara y distinta posible. Tal vez no existe un sustantivo suficientemente expresivo de la realidad y desde luego habrá que analizar cuidadosamente ésta antes de emitir una opinión sobre el particular; pero lo que si parece claro es que el nombre de Tesoro Público no solo es confuso y vago, sino que además induce a -- error, ya que va asociado a la idea de riqueza.

Según una bella metáfora horaciona, las palabras van cayendo en desuso y son sustituidas por otras nuevas a la manera que se renuevan las hojas de los árboles. Pues bien, aquí parece darse el fenómeno inverso: el vocablo tesoro permanece y la realidad que encubre es la que se muda.

La palabra tesoro que comenzó designando el almacén - para guardar bienes, se utiliza de inmediato metafóricamente para designar la mercancía depositada, se va reservando, y ya con sentido propio, - para las mercancías más valiosas acumuladas, se toma como nombre propio y el adjetivo de "público" para denominar tanto el dinero perteneciente al Estado como la organización que lo administra, e incluso los procedimientos de su gestión. Hasta aquí el uso propio o figurado del término discurre por los cauces gramaticales normales, designa el continente, el contenido o el titular y hasta las circunstancias de uno y otro. Con la adopción del patrón papel moneda, desaparece el objeto y resulta equívoco seguir aplicando el mismo nombre a una organización y unas funciones de naturalidad esencialmente distintas.

A ello hay que añadir que el oro y divisas del país sí - que constituyen la acumulación de un valor dinerario de sus habitantes frente a terceros, y, por lo mismo, un atesoramiento. El nombre de tesoro sería más preciso que el hoy utilizado de "reservas" ya que son unas reservas dinerarias. Tal vez el adjetivo propio no fuere el de "público" sino el de "nacional" ya que el primero connota cierta libertad y exclusividad - de los poderes públicos en su disposición.

IV.4. ANACRONISMO DE UNA INSTITUCION

La organización encargada de la administración de la Hacienda ha sido desde la antigüedad una institución clave en el Estado. Quizá ninguna otra rama de la Administración haya gozado de tanto prestigio y solera como el Tesoro.

La estructura de una institución y sobre todo de sus funciones y competencias deben venir determinadas por los objetivos a alcanzar. Fijados éstos, seguirá la elección de las acciones a emprender y, en último lugar, la organización adecuada para realizarlas. El cambio de los fines, o incluso la simple variación en la valoración relativa de los mismos debe llevar a cuestionar la racionalidad del aparato instrumental.

Las organizaciones que perduran y se institucionalizan imprimen a sus actuaciones una especie de certeza social, necesaria en la vida de relaciones; como contrapartida se pierde la perspectiva de su papel accidental y de "medium" y se las proyecta en el platónico mundo de los superentes. La inversión se completa cambiando del procedimiento inicial de justificación teleológica a una justificación causal; ya no se juzga la adecuación de las actuaciones en relación a los fines, se acepta "a priori" la bondad en razón del origen.

El Tesoro, aunque no hasta el irracional grado de inviolabilidad de otras instituciones, ha estado siempre aureolado por el misterio tanto en cuanto al contenido real de sus arcas como sobre todo en lo referente a sus prácticas, ciencia arcana solo accesible al club de sus ini

ciados y misteriosos funcionarios. El resto de los centros de la Administración y cada uno de los ciudadanos en particular han buscado distancias respecto del Tesoro; los primeros son conscientes de que el Tesoro en virtud de su doble función de controlador y de suministrador de fondos es a la vez su juez y su Prometeo, en cuanto a los ciudadanos le consideran el juez y el verdugo de sus haciendas.

Las relaciones del poder financiero con el poder político propiamente dicho son un problema permanente de la ciencia política y del derecho público. Los poderes legislativos tienen su origen en la prerrogativa de los Parlamentos de consentir impuestos. La crisis del poder actual de los Parlamentos tiene como una de las causas fundamentales la asunción por los Gobiernos de la dirección quasi total de la política económica.

En el plano del aparato administrativo gubernamental, la inserción de las administraciones financieras dentro del mismo es un problema particularmente delicado dado el carácter trascendente y decisivo de la actividad financiera para todo el conjunto.

Por un lado, se ha dicho que Tesoro y Presupuesto han de estar íntimamente conexados y que la separación en dos Ministerios es en todo caso perjudicial para el funcionamiento del Estado, que el Presupuesto y el plan de tesorería deben estar indisolublemente unidos (16). Por otro, que al estar todo en manos de la administración del Tesoro se da una "empresa conducida por su cajero". Una de dos, o el cajero lo juzga todo desde el punto de vista de la Caja, criterio evidentemente insuficiente, o se pone a la altura de un gerente de negocios, esto es, de un

político. En cualquier caso, la confusión de ambas funciones no parece - deseable y el problema reside en encontrar un equilibrio entre el legítimo derecho de vigilancia y control sobre la acción gastadora de la Administración y una cabeza o dirección que no sea puramente financiera. (17)

Un examen de la institución, concreta en los diversos - países y momentos históricos nos llevaría a la conclusión de que el Tesoro no es inteligible sin conocer las circunstancias sociales, económicas y políticas en que se desenvuelve y sobre las que influye amplia y profundamente (18). J. Autin le describe como una entidad carente de personalidad jurídica, de contornos mal definidos, con poderes complejos, con antecedentes confusos o mal delimitados y con responsabilidades aplastantes (19).

Las estructuras y procedimientos del Tesoro actual fueron ideadas para el Estado liberal, con unas funciones estrictamente pasivas o deducidas del Presupuesto. Cuando van surgiendo impetuosamente - las nuevas demandas al Estado moderno, más servicios, seguridad social, transferencias y subvenciones, producción de bienes..., las asociaciones a través de las cuales se manifiestan las demagógicas exigencias miran al - Tesoro como ubre vivificadora y mítico Plutón otorgador de riquezas. Se aventuran hipótesis sobre si las arcas del Estado están repletas o exangües, cuando la realidad es que, como ya se ha dicho, por tratarse de dinero - fiduciario nacional, en las cajas del Estado no hay dinero alguno y que - cuando cobra realiza automáticamente el pago, y cuando paga, está automáticamente cobrando. En otras palabras, el Tesoro ni cobra ni paga, es un mero notario de las transferencias entre los ciudadanos. No es la Hacienda Pública la que resulta afectada con los cobros y pagos del Tesoro, sino - los patrimonios privados los que se ven alterados.

El Tesoro ha experimentado una transformación cualitativa de sus acciones, pasando de ser un sujeto pasivo a ser un agente activo y dominante, afectando con sus decisiones tanto a los equilibrios generales de la economía, como a las situaciones relativas de los particulares. Ahora bien, estas intervenciones están en contradicción con los postulados políticos y económicos del Estado liberal tradicional. Si a esto añadimos que el objeto o herramienta utilizado por el Tesoro, el dinero, tampoco tiene según acabamos de ver la naturaleza que se le atribuí, no resultará extraño que el Tesoro sea hoy ininteligible (20).

Como hemos dicho, no tiene sentido hablar del "deber ser" de una institución, sino es dando por supuesto unas actividades concretas a desarrollar y de acuerdo con unos principios políticos y técnicos explícitos. En estos momentos los principios políticos están eclipsados, precisamente por la interferencia de la economía, y los principios económicos están en formación o a lo menos faltos de sedimentación, por ello quizá no se pueda aspirar más que a retoques parciales, conscientes de la provisionalidad de las actuales instituciones financieras. Sin embargo, limitándose a la organización de un servicio de cobros y pagos públicos, sin ninguna otra competencia, que no sea la regularidad de los derechos u obligaciones, si que es fácil su racionalización a partir de los principios del Derecho de la Organización. Su papel sería de naturaleza pasiva, similar a la del Tesoro tradicional del que se eliminarían las funciones bancarias y de movimientos de fondos; las primeras, porque el Estado es el Banco de Bancos y los préstamos que obtenga en su propia moneda son una simple retención temporal del dinero con finalidades que no tienen nada que ver con las cajas del Tesoro, las segundas, por la concluyente razón de no existir tesorería pública.

IV.5. LAS FUNCIONES DEL TESORO PUBLICO HOY. a) LAS FUNCIONES CLASICAS

Para los clásicos la tesorería tiene por finalidad asegurar la administración de los ingresos adaptándolos en el espacio y en el tiempo a las necesidades de gastos en el marco del presupuesto anual. - Los manuales consideran al Tesoro a la vez como la caja donde son depositados los fondos del Estado, y como una actividad encargada de engarzar entradas y salidas. Este es el servicio tradicional u originario (que se corresponde con la definición corriente de tesorería), y cuya gestión - está a cargo del Tesoro-administración (21).

Las funciones históricas de cajero del Presupuesto quedaban resumidas en los siguientes apartados, ya analizados anteriormente:

19. Exaccionar derechos económicos devengados por el Estado.
29. Custodiar, manejar y distribuir los fondos en el espacio y en el tiempo.
39. Concertar y gestionar empréstitos a corto plazo - para compensar los desfases interanuales de caja y empréstitos extraordinarios para cubrir déficits presupuestarios autorizados.
49. Ejecución de los pagos a los acreedores del Estado.

59. Contabilización de operaciones en orden al control interno y en relación con el Presupuesto.

El Tesoro administración actual sigue realizando estas mismas actividades, multiplicadas en su volumen como consecuencia del imprevisto crecimiento de los presupuestos, por una parte, y por otra de la proliferación de entidades menores, empresas y organismos públicos, que se financian total o parcialmente al margen del Presupuesto y de las que el Tesoro se ha constituido en cajero y banquero.

La ampliación de sus operaciones de caja y banca justificaría ya por sí misma una reconsideración de la tesorería del Estado:

19. Las operaciones derivadas del Presupuesto, incluidos los movimientos de fondos con él relacionados, son solo una parte de las que ejecuta el Tesoro, que pasa de cajero del Presupuesto a cajero de un complejo sector público.

29. Las posibilidades de movimientos y actividades bancarias con recursos tan cuantiosos y con orígenes y afectaciones tan diversos sugieren interrogantes tales como conveniencia de mantener los principios de la unidad de caja y de presupuesto bruto, y dejan entrever nuevas dimensiones en las funciones de información y control atribuidas a la contabilidad del Tesoro.

39. La importancia relativa de los recursos financieros utilizados por el Tesoro le convertiría de facto, aunque no tuviere privilegios legales, en agente dominante del mercado monetario.

49. Los criterios negativos de perro guardián, de que está imbuída la Tesorería clásica, no son válidos para un servicio de un Estado maximizante, (22), cuyas producciones pueden resultar notablemente gravadas por una gestión de tesorería obstaculizante.

No obstante, sin salirnos de la función de cajero del Estado y gestor de sus finanzas, el Tesoro, además del incremento cuantitativo de sus operaciones, ha experimentado cambios que afectan a su esencia. Ya hemos visto como se halla desbordado el cauce presupuestario. El otro tope físicamente irrebasable que enclaustraba al Tesoro, el "muro del dinero", resulta hoy una simple cortina de alcoba. Ciertamente que la pared no ha sido suplantada súbitamente, ya ha quedado indicado como el patrón oro no era tan automático, como el Banco era nodriza del Tesoro y el Estado mecenas del Banco; pero en la ortodoxia liberal, todo esto se consideraba herejías a expurgar, o desfallecimientos y vicios de los protagonistas los cuales debían confesarse culpables y formular solemnes intenciones de enmienda.

En el ámbito de la sociedad actual resula:

- a) Que el dinero definitivo intersistema es el billete del Banco Central.
- b) Que Banco y Tesoro están bajo la férula del Ejecutivo, y normalmente dependientes de un mismo Ministro.

- c) Funcionalmente no hay una distinción precisa con relación a una amplia gama de intervenciones entre Tesoro y Banco.
- d) La opinión pública es insensible a esta situación; la teoría económica, más bien la doctrina, la considera compatible; la política, la admite.

Si las diferencias entre Tesoro y Banco son de tejas - abajo de la Administración, está claro que económicamente la tesorería del Tesoro es reducible a la del Banco. Y si el Tesoro deposita los fondos en el Banco y éstos son dinero fiduciario, no existe dinero del Tesoro y por lo mismo no tiene ningún sentido centralizarlo, ni distribuirlo.

En otras palabras, si el caudal monetario del Tesoro es el Banco Central, no parece que subsistan razones para que se siga hablando de la función de cajero como cometido del Tesoro. La cuestión que sí tiene importancia monetaria es el determinar el momento en el cual el dinero entra o sale efectivamente de las cajas del Tesoro-Banco y si queda liberado o trabado para circular por el sistema.

El dinero normalmente recorrerá un circuito caja pública-sujeto del derecho u obligación pública, utilizando servicios de terceros generalmente de intermediarios financieros. Estos movimientos dinerarios producirán unos efectos que será preciso analizar.

Para ello, han de tenerse en cuenta factores tales como

el desarrollo financiero del sistema, oligopolios bancarios, libertades crediticias, volumen de los movimientos, etc. De cualquier forma los plazos y el recorrido deberán quedar taxativamente fijados. En resumen, - que la centralización de fondos y su distribución espacial y temporal son cuestiones anacrónicas de cuando el dinero era de pleno contenido y el Estado economizando su uso liberaba riqueza para la colectividad, ofreciendo además dificultades y costes significativos su distribución y almacenamiento.

Pero es que además, en un sistema como el español en el cual el Banco de España realiza los servicios de Tesorería del Estado (23), es éste y no el Tesoro el que debe guardar y trasladar, por supuesto que lo que el Banco guarda y traslada no es tesorería, sino mero papel sellado.

Conclusión; la función básica y característica del Tesoro clásico, la gestión de la caja, no existe en el Tesoro moderno, ya que ha desaparecido la tesorería.

La evaporación de la tesorería estatal introduce un cambio radical en la naturaleza de los cobros y pagos del Estado y debe llevar a modificar la óptica de los mismos.

La máxima preocupación del Tesoro clásico eran las entradas y salidas y la suficiencia de sus fondos; toda la organización administrativa giraba en torno de su ombligo tesoril.

En el Tesoro moderno no hay ingresos ni egresos y la pretendida tesorería es una mera formalidad o juego contable; así pues, si el Tesoro sigue dedicándose a la tesorería, estará persiguiendo fantasmas y contemplando una vacuidad. El Tesoro ya no tiene por misión requisar unos bienes, conservarlos y entregarlos en pago de los débitos; no es un puente por el que se trasladan los ingresos presupuestarios a la aplicación de los gastos; el presupuesto de ingresos es un cementerio monetario y el de gastos una fuente.

Los manuales al uso siguen hablando del Tesoro como de una especie de bomba-corazón con sus correspondientes redes venosas y arteriales a través de las cuales recibe y emite riqueza líquida. La imagen que era adecuada cuando circulaba dinero mercancía, resulta vacía y engañosa en la economía actual que se rige por el dinero fiduciario. Por el interior de la organización del Tesoro moderno no circula riqueza alguna.

En la economía del patrón oro, el Tesoro era uno de los términos de la relación económica, el origen, o la aplicación, ya que cuando realizaba un cobro, el patrimonio en poder de los particulares se veía disminuido en la misma cuantía en que aumentaba el detentado por el Estado, y el proceso se invertía en los pagos estatales. En las economías del papel moneda el Tesoro recibe y entrega títulos crediticios emitidos por el mismo Estado, de esta manera el papel moneda tiene valor en el mercado donde se intercambia el producto social, pero carece de eficacia para ir contra el patrimonio del Estado.

¿Qué sentido económico tienen entonces los cobros y pa-

gos del Estado?. Sencillamente el Tesoro realiza una función de interme_{diario} anulando o creando medios de pago o créditos por cuenta de terceros. Los cobros del Estado no producen "ingresos" que se destinen a los pagos, cobros y pagos son, económicamente hablando, independientes, fenómenos absolutamente externos al Tesoro. Cuando este cobra reduce la capacidad de pago de los exaccionados y como contrapartida aumenta la capacidad adquisitiva del resto de los ciudadanos.

Si el Tesoro paga, está aumentando el crédito de los destinatarios sobre el producto social y correlativamente disminuyendo el de los demás. Es decir, las operaciones del Tesoro son externas, el Tesoro no es parte en sus operaciones, los sujetos económicos son los miembros de la sociedad que se pagan o abren créditos entre sí, a través del "medium" Tesoro.

En consecuencia, con lo anterior, puede definirse el Tesoro desde el punto de vista funcional, como forma o procedimiento mediante el cual los miembros de un colectivo, monetariamente soberano, realizan los cobros y pagos que saldan créditos entre los individuos y el colectivo.

Si la cadena de razonamientos que venimos exponiendo es correcta, el paso inmediato será el predicar, desde la óptica del Derecho y de la Economía, qué cualidades deben ser relevantes en esta función. Parece de fácil admisión, sin necesidad de prólijas discusiones, que esta actividad estatal debe cumplirse con asepticismo y neutralidad, de tal manera que las partes tengan completa seguridad jurídica de que el contrato

es cumplido en los términos y plazos pactados. La seguridad jurídica es una condición básica para el Estado de Derecho y para el crecimiento económico de la sociedad.

Anteriormente hemos concluido que la pretendida centralización y distribución de fondos no es material, ya que en el interior del Tesoro no circulan más que formalidades o anotaciones contables; desde la perspectiva de garantía en el cumplimiento de obligaciones y derechos monetarios entre el Estado y los ciudadanos, al interior del Tesoro no deben trascender preocupaciones de "tesorería" de ningún tipo, (entendiendo por tesorería el estado de equilibrios o desequilibrios entre cobros y pagos) - para que no haya motivos de parcialidad en el intermediario.

Al ser el Tesoro público clásico el responsable de la suficiencia de la tesorería real del Estado, (amén de los otros principios del Estado liberal), la gestión de la Deuda por el mismo Tesoro era un complemento lógico, mediante el cual suplía las insuficiencias de los ingresos fiscales. Ahora bien, venimos manteniendo que los ingresos del Tesoro moderno no nutren sus arcas, que a lo más, puede sostenerse, desde el punto de vista económico, que determinados tributos tienen por objeto repartir las cargas o costes de servicios públicos y el resto cumplen por sí mismos, aunque no haya pagos posteriores, una función de transferencia, luego tampoco la Deuda interior aporta recursos al Estado (24).

Es preciso dar por supuesto que el Estado es democrático, y como tal es una mera representación de los individuos que le integran. En estas condiciones la suscripción de Deuda es un contrato en

virtud del cual un miembro del colectivo acepta que le sea anulado un ac tivo plenamente líquido (dinero), recibiendo a cambio otro activo financie ro menos líquido y unos pagos aplazados por mayor cuantía que la inicial mente entregada (interés y principal).

Las finalidades buscadas por el Estado con la emisión - pueden ser diversas, (la más corriente, reducir el consumo de los sus- criptores para compensar el realizado o impulsado por el Estado), pero - entre estos objetivos no se computan los de la inexistente tesorería públi- ca, ni ninguno otro que haga aconsejable que el servicio público de cobros y pagos tenga a su cuidado funciones de planificación o gestión de la Deu- da Pública. La administración de la Deuda Pública afecta al campo de - los equilibrios financieros intersistema, política monetaria y fiscal de los Estados modernos, en la cual como se verá participa el Tesoro por medio de las llamadas "nuevas actividades": Mi opinión, adelantando conclusio- nes que se fundamentarán posteriormente es que la teoría generalizada que atribuye la competencia en materia de política monetaria al Ejecutivo, re- sulta difícil compatibilizarla con los principios generales del Derecho Polí- tico y de la Economía, y no se me alcanzan más que razones en contra - para confundir esta función con la originaria del Tesoro, constituir un en- caje, tarea que, por lo demás, según hemos visto, es totalmente ilusoria.

La contabilidad es un instrumento medular en cualquier administración económica. La economía del Estado liberal se centraba en sus finanzas y lógicamente, la contabilidad del Tesoro era el pivote de su administración. Fluyendo desde los cálculos y autorizaciones del Presu- puesto previsional ponía de manifiesto la regularidad de la actuación patri-

monial administrativa y desembocaba en el Balance de fin de ejercicio.

Los fines de la gestión económica del Estado moderno - son múltiples y la contabilidad debe desplegarse en orden a facilitar información sobre los cuantiosos recursos utilizados y la complejidad de objetivos perseguidos. El Tesoro que venimos esbozando, como estricto ordenador de cobros y pagos públicos, requiere una contabilidad de carácter formalista que le informe sobre la regularidad de las obligaciones y permita una censura externa de sus actuaciones. Esta contabilidad es el cierre o resultado final y reflejará las irregularidades de las fases anteriores, - permitiendo además una crítica de los procesos. A su vez será una imagen biunívoca de la contabilidad de entradas y salidas del servicio encargado - de realizar materialmente los cobros y los pagos.

Al no existir movimientos internos de tesorería la contabilidad adoptará la forma de registros finales debidamente clasificados. - Los funcionarios al servicio del Tesoro deberán desempeñar una función - de ordenadores-contables estrictamente sometidos a la regularidad y ajenos a cualquier otro fin que no sea la legalidad (25).

IV.5.b. LAS FUNCIONES MODERNAS

La primera dificultad al abordar esta campo es definir o ponerse de acuerdo sobre que ha de entenderse por "modernas funciones del Tesoro".

Es preciso aclarar si el criterio es estrictamente histó-

rico, responde a innovaciones estructurales de la institución, del objeto, de las formas del procedimiento, mira más bien a los fines perseguidos, o es una combinación de las notas anteriores.

La referencia histórica es útil para situar temporalmente la aparición del fenómeno, pero sin que pueda exigirse acotaciones precisas de fechas, porque las nuevas funciones han ido apareciendo y consolidándose paulatinamente y con fortuna varía, según los países. Por lo demás es un criterio externo que por sí mismo no nos dice nada de la naturaleza de las funciones. La configuración orgánica de una institución, la atribución de competencias, su régimen jurídico interno y externo, no hay duda que condicionan y cualifican las actuaciones y efectos de la misma; cambios introducidos en el agente o en la ordenación del medio interno o externo pueden llevar a resultados sustancialmente distintos. Lo mismo sucederá con las variaciones en la naturaleza del objeto o agente pasivo de la acción. Lo trascendente de la acción es el fin ya que en razón de él vienen ordenados los demás elementos, de ahí que el "telos" resulte normalmente el aspecto más clarificador. No siempre son discernibles la separación de fines, su jerarquización o el grado de compatibilidad. Una misma función puede responder simultáneamente a más de un fin. Las funciones tienen mayor o menor grado de incertidumbre, y han de estructurarse y desarrollarse de conformidad con unos principios organizativos y jurídicos, etc. En resumen, las clasificaciones son toscas y deben complementarse.

El Tesoro clásico se concebía como caja única y al servicio exclusivo del Presupuesto.

Podemos calificar, como nueva la vieja función de tesorería en cuanto se refiere a una gama creciente de instituciones y actividades con recursos al margen del Presupuesto y administrados por el Tesoro. Hoy resulta más omnicomprendivo llamar al Tesoro cajero del Sector Público (26), que cajero del Presupuesto, pues éste es solo una parcela del servicio de su caja.

El desarrollo geométrico de su viejo patrón, el Presupuesto y la continuada captación de recursos de nuevos clientes han macrodimensionado el movimiento de la tesorería pública. Simultáneamente a la ampliación y diversificación de sus fuentes de ingresos y obligaciones el Tesoro ha visto también aumentar sus facultades decisorias en orden a la forma y procedimiento para financiar el sector público. (27).

También podemos considerar que las funciones originales del Tesoro estaban dirigidas de una manera directa e inmediata a servir a la Tesorería pública y en consecuencia, calificar de modernas las actividades del Tesoro que apuntan a la Economía Nacional, su objetivo no es fiscal.

Las nuevas funciones del Tesoro surgen a partir del postulado político de que los Gobiernos deben intervenir con criterios de parcialidad en el proceso productivo y distributivo de la Renta Nacional. La palanca más usual a este respecto ha sido la política monetaria, y la organización encargada de aplicarla ha sido predominantemente el Tesoro, al menos en los primeros momentos. F. Duverger, ha escrito:

"A causa de sus funciones tradicionales, el Tesoro estaba habituado a las operaciones bancarias y mantenía estrecho contacto con el mercado financiero y sobre todo con el mercado monetario. Cuando la evolución del Estado lo ha conducido a ejercer cierto control sobre estos mercados, ha sido el Tesoro público, naturalmente, el encargado de llevar a cabo este control. Así pues, éste realiza una función de primer plano en el ejercicio de una de las principales funciones de la hacienda pública moderna, es decir, el mantenimiento del equilibrio monetario y la regularización de la economía. Los hacendistas clásicos tenían en cuenta un solo equilibrio financiero: el equilibrio entre ingresos y gastos públicos. Los hacendistas modernos consideran que hay otros dos de los que el Estado no puede desinteresarse: el equilibrio entre oferta y demanda de capitales y el equilibrio entre entradas y salidas de divisas extranjeras. La intervención del Estado en estos dos campos se realiza, sobre todo, a través del Tesoro" (28).

Los mecanismos utilizados por el Tesoro para alcanzar estos objetivos son enumerados por el profesor Albiñana: a) Fijación de tipos de interés y tarifas bancarias; b) Señalamiento de tipos de redescuento al Banco Central; c) Fijación coeficientes inversión caja, etc., a estas entidades bancarias; d) Operaciones de mercado abierto; e) Intervención mercado de divisas y control de transferencias al exterior; f) Concesión créditos corto plazo a entidades bancarias para ajustar liquidez; g) Operaciones de compra y venta de bonos, pagarés, etc. del propio Tesoro público, para asegurar liquidez global; h) Creación de moneda, dinero bancario, etc." (29).

Ante esta relación uno se pregunta acosado por la per-
plejidad si el manejo de los expedientes descritos no es competencia espe-
cífica del Banco Central. Tal vez cabría un esquema lógico si el Banco
se le sitúa en dependencia del Tesoro, de tal forma que el primero fue-
re órgano de ejecución y al Tesoro le reservamos la dirección. La rea-
lidad no es así: Tesoro y Banco emplean medidas de la misma naturaleza,
al mismo nivel, y, a veces, con fines antagónicos (30).

El grado de ambivalencia e indefinición entre las compe-
tencias del Banco y el Tesoro varía según los países, pro-ducto de la
época en que el Estado irrumpie como protagonista en el ágora monetaria
y en general tienden a ser ejercidas predominantemente a través del Ban-
co Central, (31) pero sin llegar, ni mucho menos, a una delimitación cla-
ra de competencias.

Por otra parte, sigue siendo objeto de polémica si la au-
toridad monetaria es conveniente que sea única o compartida entre el Go-
bierno y el Banco Central, y qué grado de independencia debe concederse
al Banco.

El contexto socio-político en que nace el Estado interven-
cionista moderno explica las causas por las que fue el Tesoro, y no el -
Banco Central, la institución primeramente elegida para manipular el mer-
cado financiero: la finalidad inmediata era fiscal, nutrir las arcas del Te-
soro, el Banco era jurídicamente una entidad privada que se suponía in-
dependiente y guardián de la disciplina monetaria; la opinión pública, y -
hasta los mismos expertos, deban por supuesto que el Tesoro estaba some-

tido a limitaciones monetarias semejantes a las de los demás agentes de la economía, los excesos en los gastos de hoy serían compensados con los ahorros de mañana; las intervenciones del Tesoro se suponían transitorias y se pensaba que el prestigio y confianza en el Banco no debían verse comprometidos. La relación de factores puede ampliarse y resulta más o menos suficiente para comprender cómo y por qué el Tesoro intervino en un momento histórico en el mercado monetario. No obstante, parece difícil probar la utilidad del actual teje maneje Banco-Tesoro. Las causas de una dirección bicéfala de la política monetaria se explican por la tradición pero no se justifican con la razón.

Otra clasificación de un cierto valor didáctico consiste en parcelar el quehacer del Tesoro en funciones de cajero y de banquero, (32). Las tareas de cajero comprenden las tradicionales, (incluida la emisión y gestión de Deuda con fines fiscales), y la tesorería de los agentes extrapresupuestarios. Las actividades bancarias se corresponderían con las que acaban de calificarse como modernas: distribución de fondos y orientación de inversiones; prestación de garantías; detentación de acciones, operaciones monetarias, unas veces auxiliando y otras sustituyendo al Banco Central; Bonos y "open market", etc. Sin embargo, la actividad bancaria del Tesoro es "sui generis". En efecto, si se acepta que la actividad propia de un banco es la de intermediario financiero, recibir depósitos por cuenta ajena y prestarlos por cuenta propia, no puede decirse que el Tesoro sea el banquero del Estado, ya que es un mero órgano técnico de centralización de sus fondos (33). En relación con otros organismos públicos y hasta privados sí parece que el Tesoro recibe fondos y les abre determinados créditos. También utiliza procedimientos parecidos a los de

los bancos para obtener liquidez del Banco Central. Pero las apariencias son meramente externas, los clientes son forzosos, los principios que rigen la gestión del Tesoro y los fines buscados son diferentes a los de un banco comercial, y sobre todo, los clientes públicos, el Tesoro banco y el Banco Central son reducibles de hecho al Estado. La diferencia fundamental del Estado banquero con los bancos privados es la soberanía de aquel que le convierte en fuente y término de la liquidez y hace aconsejable considerar sus actividades bancarias en el contexto de los equilibrios generales de la economía antes que como expedientes de política financiera, (34) puesto que, como bien dice B. Bloch-Lainé, el Tesoro no es ni el cajero ni el banquero del Estado, "es la personificación financiera del Estado" (35). Es decir, sería más propio llamar al Tesoro banquero de la Economía Nacional que no banquero del sector público.

IV.6. CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO IV

19 En la economía del "patrón oro" el dinero era una mercancía con valor "per se"; el Tesoro, como los demás agentes, estaba limitado monetariamente por las existencias de un bien material. El Tesoro recaudaba la mercancía amonedada, la almacenaba, la situaba en diversos puntos geográficos y finalmente la entregaba en pago de las obligaciones estatales.

En la economía del papel moneda, el dinero es una promesa de pago (o de garantía de cobro) formulada por el Tesoro (Estado) en nombre de la colectividad; carecen pues de significado económico o jurídico las sumas que estén en poder del mismo Tesoro.

29 Las circunstancias bélicas en primera instancia, las exigencias socio-económicas de modo permanente después, han situado al Estado a la vanguardia de la actividad económica con un doble protagonismo.

Por un lado la actividad económica estatal directa experimenta un crecimiento espectacular debido, tanto al despegue del Presupuesto tradicional, como a que el Estado emprende numerosas e importantes tareas económicas financiadas al margen del marco presupuestario.

Por otro lado el Estado asume, paralelamente al protagonismo del punto anterior, la responsabilidad de dirigir el concierto económico interpretado por los demás agentes.

39 El Tesoro, que sigue siendo el cajero único del Presu

puesto, se constituye en cajero y banquero de la mayoría de los organismos, entidades o expedientes públicos con vida financiera extrapresupuestaria.

Los equilibrios del Presupuesto proporcionan una información parcial de la actividad económica estatal, por lo que es preciso recurrir al balance del Tesoro como concepto más integrado y universal, al recoger tanto los movimientos monetarios presupuestados como los extrapresupuestarios.

49 Aunque a efectos de las decisiones sobre política monetaria, el balance del Tesoro sea un sustituto del Presupuesto universal, la naturaleza jurídica de ambos es muy distinta.

Los ingresos y pagos presupuestarios son una consecuencia de lo establecido por la Ley, concibiéndose el Tesoro como un apéndice pasivo que une el circuito de derechos y obligaciones liquidados. En los ingresos y pagos cuyas causas no quedan reguladas en el Presupuesto, el Ejecutivo suele tener amplia discrecionalidad para poner las causas del devengo, y esta discrecionalidad es ejercida predominantemente por el Tesoro.

Hoy se deja sentir una doble necesidad: por una parte desvincular la acción gestora de la economía pública de los criterios del falso cajero que es el Tesoro público; por otra parte, exigencias de garantías jurídicas y de simple racionalidad demandan claridad de criterios y ordenación sistemática que encauce la dispersa intervención estatal.

IV.7. NOTAS

- (1) : SCHUMPETER, J.A. (134) p. 464
- (2) : MARTIN MATEO, R. (99) p. 125
- (3) : Entre los autores pioneros que más han contribuido a poner de -
manifiesto la beligerancia del dinero, aunque sus teorías hayan si
do posteriormente controvertidas y hasta parcialmente abandonadas,
es preciso citar a K. Wickesell y a J.M. Keynes. (45)
- (4) : PATINKIN, Don (45)
- (5) : Como ejemplo destacado cabe citar los trabajos de la llamada es-
cuela de Chicago, la obra arriba citada de D. Patinkin y a J. Rueff,
"L'ordre social". París 1949. Todos ellos defensores con distin-
tos matices de la no intervención en los mercados monetarios.
- (6) : PIERNAS HURTADO, J. (120) p. 488
- (7) : LAUFENBURGER, H. (93) p. 20
- (8) : INGROSSO, G. (75) p. 664
- (9) : DEVAUX, G. (42) p. 144-145.
- (10) : BLOCH LAINE, F. (19) p. 5 y ss.
- (11) : BARRERE, A. (14) p. 404 y ss.
- (12) : GAUDEMET, P.M. (65) p. 412
- (13) : AUTIN, J. (10) p. 36
- (14) : TRAIMOND, P. (145) p. 7
- (15) : SUREDA CARRION, L. (139) p.
- (16) : BLOCH LAINE, F. (19) p. 3
- (17) : VEDEL, G. Preface a la o.p. de Wolff (150)

- (18) : ROSEVEARE, H. (129) p. 6
- (19) : AUTIN, J. (10) p. 52
- (20) : Ver epígrafe anterior. "La anarquía del Tesoro".
- (21) : Ver Capítulo II. "Funciones de la tesorería clásica en sentido estricto".
- (22) : TRAIMOND, P. (145) p. 11
- (23) : Art. 109 Ley 11/1977 de 4 de enero, General Presupuestaria.
- (24) : Las discusiones sobre la naturaleza y el papel de la Deuda Pública son en la literatura económica muy copiosas y las opiniones muy encontradas. Según el profesor E. Fuentes Quintana, "Hacienda Pública" curso 1973-74, cap. XXV, las posiciones actuales pueden encasillarse en tres agrupaciones:

1º La posición clásica que, dominante desde A. Smith hasta 1930, fundamentalmente considera a la Deuda Pública en el mismo plano que una deuda privada.

2º La llamada "nueva ortodoxia", que partiendo de las ideas de la "General Theory" keynesiana, ve en la Deuda interior un activo nacional, (los máximos exponentes de esta teoría son A.H. Hansen y A.P. Lerner).

3º En 1958, J.M. Buchanan publica su obra "Public Principles of Public Debt", que ataca frontalmente a la "nueva ortodoxia", y origina inacabadas controversias.

Las opiniones dispares emanan de puntos de partida distintos, pleno empleo, paro; compensar la demanda global o retirar recursos reales de manos privadas, etc.

En todos los casos parece darse por supuesto que el dinero que el Estado retira con la emisión de la Deuda Pública tiene por objeto financiar unos gastos públicos. En mi opinión, reiteradamente expuesta, no existe ese nexo.

- (25) : La figura se correspondería bastante aproximadamente con los "comptables" del Derecho administrativo francés. Al hablar de "ordenadores" nos referimos exclusivamente a los ordenadores de pagos, no a los gestores administrativos conocidos en la doctrina como "ordenadores de gastos". Sobre estos temas ver: G. Devaux (42)
- (26) : Sin embargo no suele ser cajero único del Sector Público. En España, por ejemplo, las excepciones son numerosas siendo la más importante la tesorería de la Seguridad Social gestionada con independencia del Tesoro.
- (27) : SUREDA, J.L. (139).
Una base para apoyar la aparición del Tesoro moderno consiste -- precisamente en el pase de una situación pasiva, de mero ejecutor del Presupuesto, a una posición activa de dirección en busca de financiación interna y de producir efectos en el equilibrio general.
- (28) : DURVERGER, F. (47) p. 178
- (29) : ALBINANA, C. (2) p.
- (30) : MARTIN MATEO, R. (99) p. 161
El antagonismo más clásico es que el Tesoro actúe con fines fiscales, financiar al sector público, y el Banco intente una regulación del nivel general de liquidez.
- (31) : BLOCH LAINE, F. (20) p. 49
- (32) : GAUDEMET, P.M. (65) p. 413 y ss.
- (33) : LAUFENBURGER, H. (93) p. 209 y ss.
- (34) : BRUNHOFF de, S. (27) p. 156 y ss.

CAPITULO V

ANALISIS DE LAS FUNCIONES DEL "TESORO" EN UN ESTADO DE SOLO
DOS SUBDITOS

SUMARIO

V.1.	DEFINICION DEL MODELO	191
V.2.	LOS TITULOS-DINERO DEL ESTADO NO PUEDEN COMPUTARSE COMO TESORERIA DEL MISMO ES TADO	192
V.3.	EFFECTOS DEL USO DE TITULOS-BONOS DEL ES- TADO COMO FORMA DE PAGO ENTRE T Y LOS SOCIOS	193
	V.3.1. Efectos de la entrega de dinero por el Esta do a los socios	193
	V.3.1.1. Efectos sobre los precios	194
	V.3.1.2. Efectos sobre las masas patrimoniales ..	196
	V.3.2. Efectos por pasar los títulos a poder del Es tado	198
	V.3.3. Efectos de la variación de tenencia de títu- los por extranjeros	199
V.4.	REQUISITOS PARA QUE LA ACTIVIDAD FINANCIE- RA DEL ESTADO SEA NEUTRAL MONETARIA Y PA TRIMONIALMENTE	200
V.5.	POLITICA MONETARIA	201
	V.5.1. Política monetaria de estabilización de pre- cios	202
	V.5.2. La política monetaria y el control de la acti vidad económica	205
	V.5.2.1. Efectos de la política monetaria en una - economía cerrada	207
	V.5.2.2. Efectos de la política monetaria en la ac tividad interior habiendo comercio exte- rior	212

V.1. DEFINICION DEL MODELO

Buscando más claridad para lo dicho en el capítulo precedente sobre la sustancia y especialmente sobre las actividades de un Tesoro moderno y con la idea de que me sirva como preludio para las discusiones de próximos capítulos, voy a intentar reflejar las características de un Tesoro moderno inserto en un Estado imaginario y simplificando el modelo todo lo posible.

Supongamos un Estado, monetariamente soberano, integrado por dos súbditos, A y B, y una única institución, su Tesoro, T.

El Estado administra un patrimonio y presta unos bienes y servicios de uso común y gratuito para los socios.

Independientemente de la hacienda común, los socios administran un patrimonio privado. Todos los bienes que producen A y B son destinados a la venta y comprados mayoritariamente por el otro socio, intercambiando pequeñas fracciones con terceros.

En el intercambio no se da el trueque, sino que las mercancías son pagadas en dinero signo. Este dinero está constituido por títulos emitidos por T, los cuales son de aceptación obligatoria como forma de pago definitivo entre los socios. La unidad de cuenta de valor en que se expresan los cardinales de los títulos, es una unidad abstracta "X", sin referencia directa a ningún otro dinero o numerario. Su valor será un equivalente en mercancías que dependerá de las reglas de oferta y demanda del mercado.

Para simplificar nuestros análisis supongamos que los socios no utilizan otros medios de pago, ni admiten más formas de pago, que las transferencias de la moneda "X". Vamos a suponer también, para facilitar la fijación de imágenes, que en un momento existe un montante determinado de papel "X" sellado, 300 unidades, de las cuales: A, posee - 100; B, 80; 20 están en poder de terceros, y 100 permanecen en los cajones de T.

Dividiremos nuestro estudio en cuatro enfoques o apartados: en el apartado A) haremos una simple reivindicación de la naturaleza de simple documento interno que tienen los títulos en poder de T, sin ningún carácter dinerario. El apartado B), bajo la óptica del pleno empleo de los factores, estudia los efectos que producen los cobros y pagos de T en los precios y en los patrimonios de los socios. El apartado C) es un análisis elemental de las condiciones que deben reunir los cobros y pagos de T para ser neutrales, patrimonial y monetariamente. Finalmente en el apartado D) se hace hincapié en las posibilidades y limitaciones que encuentra el Estado en el uso del dinero con el objetivo de estabilizar los precios y, especialmente, para impulsar la actividad económica.

V.2. LOS TITULOS-DINERO DEL ESTADO NO PUEDEN COMPUTARSE - COMO TESORERIA DEL MISMO ESTADO

¿Alguien puede sostener que los 100 títulos en poder de T son una tesorería, una caja, una liquidez, o cosas por el estilo? Ciertamente, que no; son unas hojas impresas sin más trascendencia econó-

mica. Tal vez, si en un momento anterior había una cantidad mayor o menor de dicho papel, y si la máquina de imprimir ha permanecido parada en ese período, este cómputo nos sirve como un indicador de lo que ha brá sucedido en el mercado monetario; pero desde luego, ni en el patrimonio del Estado ni en el de cualquiera de sus socios pueden integrarse tales títulos. Es un mero registro o saldo formal que nadie va a cobrar o pagar.

V.3. EFFECTOS DEL USO DE TITULOS-BONOS DEL ESTADO COMO FORMA DE PAGO ENTRE T Y LOS SOCIOS

El estudio del este epígrafe da por supuesta la situación ideal de una ocupación plena de todos los factores, asignación eficiente, y precios proporcionales a la cantidad del dinero legal existente, así como ausencia de cualquier estrategia monopolística por parte de los socios. - La limitación a dos sujetos, que sugiere una imagen de no competencia perfecta, se mantiene en este apartado únicamente en cuanto facilita la medición de los efectos en los patrimonios. El análisis es de estática comparativa.

V.3.1. Efectos de la entrega de dinero por el Estado a los socios

En este subapartado vamos a seguir las alteraciones - que el nuevo dinero produce tanto en los niveles de precios como en la riqueza poseída por cada socio.

Parece conveniente que además distingamos dos casos:

- a) Los bonos-dinero entregados por T a los socios tienen un carácter oneroso en pago de bienes o servicios aportados por los socios a la sociedad
- b) Los bonos son recibidos a título de transferencia unilateral o donación.

V.3.1.1. Efectos sobre los precios

En la hipótesis a), los socios transfieren una parte del stock de bienes de que disponían privadamente al patrimonio de la sociedad, cuyos bienes son de uso indivisible y no juegan en el mercado, viéndose, a cambio incrementados sus activos monetarios.

Si los activos aportados por los socios son bienes y servicios de consumo, no capitalizables, hay una doble causa que impulsará la subida de los precios: por un lado se retiran bienes del mercado, ya - que los bienes y servicios transferidos a la sociedad no serán cobrados a los socios en el momento de su uso y disfrute; por otro lado aumenta el - dinero circulante del mercado.

Para ciclos sucesivos las mercancías volverán al mismo nivel físico anterior a la intervención de T, por lo que los precios perderán parcialmente la elevación anterior. Si el nuevo dinero con el que T - paga a los socios no es vertido a la circulación hasta que las mercancías retiradas hayan sido repuestas, la elevación de los precios se deberá exclusivamente al aumento de dinero y se estabilizarán a los nuevos niveles.

Si lo que T adquiere onerosamente es una parte del capital físico, que antes gestionaban privadamente los socios, estos disfruta

rán en períodos sucesivos de la misma cantidad de productos (suponemos que permanece sin variación la productividad del capital); pero, los intercambios sí que disminuirán, puesto que tendremos mayor proporción de bienes colectivos (gratuitos), y menor comercializada.

Habrà pues un efecto instantáneo de elevación de precios originado por la inyección monetaria y unas inflaciones en los períodos sucesivos ocasionadas al sustraer del mercado los productos del capital administrado por T. Estos últimos efectos terminarán cuando se extinga económicamente el capital físico.

Un efecto más puede considerarse que coadyuvará a elevar los precios cuando los capitales físicos pasen de privados a públicos. Los sujetos encontrarán que la relación activos reales/activos financieros, a pesar de las depreciaciones arriba consideradas, se ha alterado a favor de los últimos, por lo que es de esperar intenten un reequilibrio demandando capital físico y ofreciendo dinero. El nuevo equilibrio exige un ahorro adicional y un encarecimiento del factor capital que haga posible el ahorro. Ello incidirá en el precio de los bienes del mercado.

En la hipótesis b), cuando el dinero es una donación de T a los socios, el mercado permanece con el mismo nivel de bienes reales, en tanto que, se incrementa la circulación monetaria. Sus efectos sobre los precios serán los mismos vistos para la compra por T de bienes y servicios consumibles cuando el dinero se retenía hasta la generación de mercancías equivalentes a las retiradas del mercado. Una elevación instantánea de los precios y estabilización al nuevo nivel.

V.3.1.2. Efectos sobre las masas patrimoniales

En el supuesto a), entrega de bienes por los socios a T a cambio de títulos monetarios, el fenómeno inmediato es un aumento del patrimonio colectivo y correlativa disminución de los patrimonios privados. La compensación monetaria que reciben los socios resultará ilusoria en su conjunto, puesto que, al elevarse los precios, la masa financiera será afectada por la evicción monetaria.

Sin embargo los socios en su conjunto sí obtienen una ventaja patrimonial, puesto que los activos reales que disfrutaban (sociales más privados), permanecen estables (dejando de lado el posible incremento de satisfacción que pueda proporcionar la nueva distribución), y simultáneamente han aligerado el valor real de los créditos de terceros sobre dichos bienes expresados en moneda devaluada.

Los valores relativos de los patrimonios privados de los socios se habrán alterado favoreciendo al que tenga menor proporción de activos financieros en su patrimonio con relación al que tenga mayor componente monetario.

En el caso b), entrega gratuita de dinero por T a los socios, estos en conjunto verán incrementada su riqueza por la desvalorización de sus deudas en unidades "X" frente a terceros.

Aunque el reparto de títulos gratuitos fuere hecho a partes iguales entre los socios, ello alteraría la distribución de la riqueza

entre los socios, dependiendo la importancia de las modificaciones de la -
relación entre bienes reales y monetarios que integren sus patrimonios. -
Veamos un ejemplo:

Supongamos que antes de llevarse a cabo la ampliación monetaria ambos socios tenían un patrimonio del mismo valor en el mercado: El socio A poseía bienes reales por valor de 300 X y, 100 monetarios; B disponía de 320 X en bienes reales y 80 en monedas, el patrimonio de ambos, pues, es igual 400 X. Supongamos además, que no hay - otros créditos entre los socios y, que las relaciones financieras con terceros son únicamente a través de T. Se lleva a cabo la ampliación monetaria y cada socio recibe 10 X; supongamos que este aumento del crédito - ocasiona una elevación de precios de un 10 por ciento. Los patrimonios, cuantificados con la nueva escala monetaria quedarían así:

SOCIO A:

Activos reales	$300 \times 1,10 = 330x'$
Activos monetarios	$100 + 10 = 110x'$
<hr/>	
Total	440x'
=====	

SOCIO B:

Activos reales	$320 \times 1,10 = 352x'$
Activos monetarios	$80 + 10 = 90x'$
<hr/>	
Total	442x'
=====	

Siendo x' la nueva equivalencia en términos reales de la
unidad monetaria después de la inflación.

Llamando: R_a = activos reales de A; R_b = activos reales de B; M_a = activos monetarios de A; M_b = activos monetarios de B; D_a = aumento de activos financieros de A; D_b = aumento de activos financieros de B; c = coeficiente de revalorización de los activos reales.

Antes de la inflación tenemos:

$$\frac{R_a + M_a}{R_b + M_b} = m$$

Después de la inyección monetaria.

$$\frac{cR_a + M_a + D_a}{cR_b + M_b + D_b} = m'$$

Según m sea mayor, igual o menor que m' , A habrá perdido con relación a B, permanecerá igual o mejorará.

V.3.2. Efectos por pasar los títulos a poder del Estado

Cuando los activos financieros pasan de poder de los socios a la caja de T, se producirán efectos simétricos a los analizados en B.1.

Los análisis que podríamos hacer ahora serían reiterativos sin otra diferencia que la de que sus resultados irían en dirección opuesta. Me limitaré a apuntar las conclusiones generales.

Los precios descenderán. La deuda de los socios en -moneda nacional frente a terceros se revalorizará. La situación patrimononial relativa de los socios se modificará a favor del patrimonio que esté integrado por una proporción superior de activos financieros.

V.3.3. Efectos de la variación de tenencia de títulos por extranjeros

Considerábamos que el dinero en poder de los socios solamente cumplía la función de medio de circulación, supongamos ahora que el dinero X en poder de terceros es utilizado en parte para los intercambios con los socios, y en parte, para otras finalidades, como atesoramiento o intercambio con otros sujetos ajenos al Estado T.

En el caso de que el dinero X sea utilizado por los extranjeros en el mercado interior, el estudio sobre los precios sería similar al ya realizado pero con más complejidades. No tendría ningún efecto en los precios, si las modificaciones tuvieran su contrapartida en las cantidades detectadas por los socios. Si la contrapartida era T, es decir, a un aumento de dinero en poder extranjero correspondía una disminución de bienes en poder de T, o, a la inversa, las tendencias serán las ya conocidas, mayor presión monetaria y aminoración de las transacciones reales en el primer supuesto y, la tendencia contraria en el segundo. Sin -embargo es presumible que estas manifestaciones sean más débiles que en

una economía cerrada, puesto que parte del dinero adicionado será destinado a otros mercados o repuesto desde otras aplicaciones y, especialmente, las mercancías sustraídas pueden ser repuestas desde otros mercados o las vertidas se fugarán del mercado interior.

En el supuesto de que el dinero X sea atesorado por los extranjeros o destinado a otros usos que no sean el comercio con A y B, un aumento de moneda en poder de los extranjeros, tendrá la contrapartida de mayor cantidad de bienes a disposición de los socios, (supuesta la onerosidad de las transacciones). Si el dinero procede del circulante monetario de los socios y los bienes físicos entran en el circuito comercial, habrá una doble razón para que bajen los precios, menos dinero, - más bienes. Si el dinero fue creado "ex novo" y los bienes no entran en el comercio interior, los precios de éste no se modificarán.

En lo relativo a los efectos patrimoniales, ya vimos - como la elevación de precios perjudicaría al extranjero poseedor de activos financieros expresados en moneda nacional. Cuando se compran bienes al extranjero con moneda creada "ad hoc" los socios reciben algo real y entregan una simple promesa, que como tal, no les cuesta nada. Los nacionales obtienen pues de inmediato el disfrute gratuito de unos bienes. Este beneficio se verá incrementado si a la hora de cumplir esa "promesa", lo hacen con menor cantidad de bienes de los que recibieron debido a la evicción monetaria.

V.4. REQUISITOS PARA QUE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO SEA NEUTRAL MONETARIA Y PATRIMONIALMENTE

En el supuesto de seguir moviéndonos en el modelo de la competencia perfecta, para que los movimientos financieros entre T y los socios no alteren el equilibrio monetario, los títulos que recoge T deberán ser una suma equivalente a la que entrega; además, los ritmos entre cobros y pagos y de la circulación real de mercancías deberán permanecer aproximadamente los mismos que sin la intervención de T, y, por último, la situación relativa patrimonial de los socios no deberá ser afectada. Si hubiere efectos redistributivos, una distribución diferente de la riqueza alterará el sistema de precios de la misma manera que si se introducen cambios en los precios relativos, la alícuota de valor de cada elemento de un patrimonio se habrá modificado.

De lo expuesto se deduce que, aunque los cobros y pagos de T, computados durante un período determinado, puedan nivelarse, es prácticamente imposible que no generen una dinámica en precios y en distribución de riqueza.

V.5. POLITICA MONETARIA

La característica diferencial de la "política monetaria" consiste en que T, mediante manejos monetarios, busca deliberadamente influir en el nivel de precios y/o en la actividad productiva de los socios, en tanto que las intervenciones consideradas hasta aquí se suponía debían ser neutrales en estos aspectos, o por lo menos, no iban idirigidos hacia ellos. Otra diferencia esencial es el marco de referencia en que estas medidas deben actuar. Los análisis anteriores discurrían en el mercado ideal de la competencia perfecta con sus atributos de sencillez relativa -

del análisis, carácter unívoco de sus propiedades, y, principalmente, la optimalidad de sus resultados. Las intervenciones de T venían a perturbar el equilibrio de nuestro modelo ideal y el análisis iba encaminado a conocer el equilibrio que se formaría con los nuevos parámetros. Por el contrario, la "política monetaria" actúa sobre un mercado alejado del óptimo en el uso de los recursos y su objetivo es precisamente acercar la economía a ese ideal de eficiencia. La estructura del mercado de la competencia imperfecta, significa cualquiera que no sea la competencia perfecta. La imperfección inicial de mercado suele estar mal definida y, el grado de corrección introducido por las medidas de "política monetaria" impreciso.

V.5.1. Política monetaria de estabilización de precios

En aras de la brevedad limitaremos el estudio al caso en que el Estado intenta retirar un exceso de liquidez, que presiona los precios al alza, mediante la emisión de Deuda, y con el objetivo exclusivo de impedir la elevación de precios.

Supongamos que T está entregando cantidades de moneda, sea para adquirir bienes y servicios, sea para subvencionar a un socio, o para subvencionar una actividad productiva, y no desea que aumente el dinero en circulación para que no se eleven los precios, ni tampoco se retire el dinero mediante impuestos. Se opta, en cambio, por pagar un interés para que el dinero sea depositado por los socios en T.

El dinero le venimos considerando hasta aquí solamente

como medio circulante en las transacciones, ampliemos sus posibles usos y concedamos que también puede ser utilizado por los socios como forma de atesorar.

La utilidad proporcionada por la última unidad monetaria destinada al atesoramiento o a las transacciones será idéntica para cada sujeto, y, a su vez, será igual a la utilidad marginal que le proporciona cualquiera de los otros bienes que posee, dividida por su correspondiente precio (ley de la igualdad de las utilidades marginales ponderadas).

De no ser así el sujeto intentaría comprar unidades del bien que le proporciona una utilidad marginal ponderada mayor a cambio de otras mercancías.

Con la panorámica dibujada, el análisis resulta complicadísimo. El dinero que entrega T puede tener un coste para quien lo recibe o ser gratuito, el que recoge tiene contraprestación para quien lo entrega. En la medida en que el precio que paga T sea superior al que recibe, T actúa como una institución de transferencia de rentas; si los precios son equivalentes, T es un simple intermediario financiero.

Para que los precios no se alterasen después del toma y daca de T caben, a mi juicio, dos alternativas, (la segunda con muchos matices).

La primera hipótesis que permitiría dejar los precios inalterados, exigiría que las cantidades entregadas y retiradas por T fue-

ran idénticas y mantuvieran el mismo ritmo, y, además, que el interés - pagado por T a los depósitos se corresponda con el que pagarían entre sí los socios e igual al que cobra T por el dinero que proporciona.

Todo esto sería situar a los socios en la situación en - que, suponiendo un mercado de competencia perfecta, se hubieran encontrado sin la intervención de T. Las deficiencias del mercado financiero serían, pues, la única razón que podría justificar la actuación de T.

La otra posibilidad, más realista, sería la siguiente: - La intervención inicial de T aumentando el dinero cambia la situación relativa de los socios y el volumen de las magnitudes monetarias; la retirada de dinero, pagando intereses por su bloqueo, intenta, sin alterar aprecia- blemente la situación relativa creada por la primera intervención, mante- ner el nivel de circulación monetaria.

Pongamos un ejemplo cifrado: En la primera fase A ve aumentar su cantidad de dinero en 10 unidades; destinaría tres a atesorar, 1 a adquirir bienes de capital físico y, 6 para la circulación. En la se- gunda fase son depositados en T 12 unidades monetarias, mediante el si- guiente proceso de ajustes: A deposita 3,5 unidades para lo que disminu- ye 1 su atesoramiento, 0,5 su capital físico, 2 su circulante dinerario. B disminuye 4 el atesoramiento, 0,5 el capital físico, 4 su circulante; total 8,5 que deposita en T.

Al final del proceso se habrán producido las modificaciones que se recogen a continuación:

	Sujeto A	Sujeto B	Estado T	Activos Financieros
Dinero atesorado	+ 2	- 4	--	- 2
Capital físico	+ 0,5	- 0,5	--	-
Dinero circulante	+ 4	- 4	--	-
Variación patrimonial	+ 6,5	- 8,5	--	- 2
Depósitos en T	+ 3,5	+ 8,5	- 12	

Con esta combinación se mantendría la presión circulante. Sin embargo, se deja flotando sobre el sistema la amenaza de inflación monetaria para el momento de pagar los intereses y devolver el principal. Será pues necesario compensar en el futuro las nuevas entradas de dinero con otras retiradas.

Por otra parte, aunque T recaude en su momento dinero para el servicio de estas obligaciones, las nuevas retiradas y entregas probablemente alterarán el equilibrio patrimonial de los socios y modificarán la masa circulante.

Pueden plantearse otras alternativas, tales como la emisión de deuda por T para adquirir activos físicos de consumo o de capitalización; situaciones creadas para cantidades distintas de emisión, efectos producidos según el tipo de interés a que es emitida, etc.

V.5.2. La política monetaria y el control de la actividad económica

El otro binomio que, junto con los precios, integra los

objetivos de la política monetaria es el control de la actividad productiva. El instrumento monetario ha sido utilizado profusamente por los Gobiernos a partir de los años treinta y su fundamentación lógica remite al libro de la economía moderna, la "Teoría general del empleo, el interés y el dinero" de J.M. Keynes.

Ciertamente el micro-Estado que venimos contemplando en nuestro análisis, reducido a dos individuos y una sola institución, es una referencia insuficiente para reflejar las complejas interrelaciones macroeconómicas de un Estado real, pero en compensación por estas limitaciones pone de manifiesto aspectos de la cuestión que considero fundamentales y que tienden a quedar enmascarados en las representaciones macroeconómicas.

Valiéndonos de una comparación de uso común, diríamos que, desde la óptica de la política económica, el bosque impide ver los árboles, de cuyo estudio pormenorizado se prescinde. La macroeconomía nos permite conocer el estado ambiental o equilibrio ecológico del sistema económico; pero no se debe olvidar que este clima o estado general no es más que las reacciones de los individuos plasmadas a través de las instituciones, que estas mismas reacciones son las que amasarán las macromagnitudes, y que la razón de ser de todo el proceso es la satisfacción de necesidades personales. El individuo es pues causa originaria, - causa instrumental, y la causa final de toda actividad económica.

Descendiendo a nuestro análisis de los efectos que las medidas monetarias proyectan sobre la actividad de los socios, distinguir

mos según se trate de medidas dirigidas al circuito cerrado de los socios, o, se intente, más bien, defender con estrategias monetarias el mercado interior frente a la competencia exterior.

V.5.2.1. Efectos de la política monetaria en una economía cerrada

Verdaderamente puestos nuestros dos socios, A y B, vis a vis, y desechado el propósito de modificar la distribución de la riqueza, parece difícil encontrar argumentos racionales en favor de una intervención monetaria de T que consiga elevar el bienestar de los socios. Todavía es más sorprendente que sean A y B los que instan la intervención de T, si reparamos en que T debe traducir su voluntad de concordia, (Estado democrático), cuando con los hechos están demostrando una irracional obstinación.

La historieta podría haber sucedido así. El socio A, viéndose monopolio abastecedor del mercado, se dijo un día; subiré los precios y obtendré más beneficios. Y subió los precios de sus ventas.

Cuando B acudió al mercado tuvo que reducir las cantidades que compraba porque como los precios estaban más altos se le acabó el dinero. Pero reflexionó que también él era productor monopolístico y que debía elevar los precios para resarcirse de su contrincante e incluso para aventajarle.

De esta manera comenzaron a fraguarse los eslabones de una cadena de progresivas elevaciones de precios y reducciones de in-

tercambios, que iban esquilmando la heredad económica. Nuestros socios cada vez estaban peor, de lo que, naturalmente, acusaban a su vecino, - pues ambos sostenían que no les quedaba más remedio que elevar los pre - cios para defenderse del expolio del contrario. Como ninguno reconocía - que su comportamiento fuere causa del empobrecimiento colectivo, ambos exigían que fuese el otro el que rectificase.

Según los sabios solo había un camino para salir de - esta triste situación y era seguir la dirección contraria a la que habían - tomado los socios; los precios debían bajar con lo que mutuamente se ven - derían mayor cantidad de mercancías y habría mayor bienestar. Pero - uno de estos sabios, viendo que solo después de haber sufrido muchas ca - lamidades los socios estarían dispuestos a permitir que los precios de sus productos bajasen, ofreció una solución que no exigía a los socios renun - ciar previamente a nada y podía soltar el nudo gordiano que ahogaba la - economía.

La solución consistía en que cuando uno de los socios - deseara vender más producto del que el otro estaba dispuesto a comprar a ese precio, para que el vendedor no tuviera que bajar el precio, T fa - cilitaría dinero al comprador hasta que pudiese comprar todo lo que el - otro ofrecía.

Cuando este remedio comenzó a ponerse en práctica, la economía estaba muy paralizada y los socios suspiraban más por vender que por elevar los precios. T comienza entonces a suministrar dinero - poco a poco y los intercambios reales crecen sin que apenas lo hagan los

precios. Los socios cada vez trabajan más y disponen de más bienes. - Es lógico que los socios consideren afortunada la intervención de T y que la creación de nuevo dinero aparezca como el ungüento maravilloso de la economía.

Sin embargo, al cabo de cierto tiempo los socios van - agotando las ventajas de incrementar su actividad a cambio de más productos a los precios vigentes, pues el sacrificio de trabajar más supera a la utilidad del producto. Nuevamente las estrategias se orientarán hacia una modificación favorable de la relación real de intercambio para mejorar su renta. Si cada uno actúa como productor monopolista olvidándose de la - reacción del contrario, se pondrá en marcha un proceso como el que les llevó a la depresión anterior.

¿Qué comportamiento deberá observar ahora T? Si deja de suministrar nuevo dinero y nuestros protagonistas persisten en la - guerra de precios la actividad se verá afectada por una regresión geométrica. Si T pretende que la actividad económica se mantenga al nivel alcanzado, deberá suministrar dinero bastante para compensar el efecto depresivo de las elevaciones monopolísticas de los precios. El peligro, en este caso, estriba en que el socio que elevó el precio de su "output" se - ve al final burlado por una subida equivalente, o acaso mayor, de sus - "inputs", por lo que piensa que se quedó corto en sus apuestas y se apres - ta a ir más lejos en el siguiente embite. T deberá entonces aumentar el dinero y se desatará una carrera alcista de precios.

Debe repararse en que la raíz de la inflación no es el

aumento de dinero, (salvo que este aumento excediese del necesario para - evitar la regresión), sino que la causa motriz que sube los precios es el comportamiento monopolístico de los socios. El dinero adicionado es básicamente un expediente para compensar la depresión causada por la elevación de precios. Naturalmente que este aumento de dinero fortalecerá - las próximas pretensiones de elevación de precios, los cuales requerirán un crecimiento mayor de dinero, estableciéndose así un círculo de causalidad en el cual el dinero es un acelerador de los precios, y, los precios un acelerador del dinero.

Puede suceder que el dinero facilitado por T compense solamente una parte del efecto depresivo de las elevaciones de precios, - con lo que la actividad económica se tornará regresiva, pero menos que - sin la ayuda monetaria. Por otra parte, aunque este aumento de circulación monetaria no sea suficiente para mantener el pleno empleo, sí que - está permitiendo mantener las subidas de precios, o incluso, avivando el ritmo de inflación, según dejamos explicado en el punto anterior. Resulta así perfectamente explicable el fenómeno paro-inflación ("stagflation").

La política monetaria de T, en la forma que venimos a nalizando, da por supuesto que los socios, a partir de un cierto nivel de actividad, practican entre si una guerra de expolio. El dinero que propor ciona T impide los saqueos, pero también azuza la belicosidad de los con tendientes. La solución duradera sería un arreglo racional entre los socios. ¿Aleja el dinero de T el momento de este acuerdo?.

Podría pensarse en otra forma de arbitraje de T que se

orientase a evitar el desencadenamiento de las hostilidades. Tal sería - el intervenir en la fase de formación de los precios haciendo que estos - quedaran establecidos a un nivel comparable con la masa monetaria disponible. Puesto que la guerra se inicia con la manipulación de los precios por los socios, parece razonable pensar que quitándoles esta facultad se habrá resuelto el problema. Desgraciadamente no es así y lo que hace es este tipo de intervención es derivar la problemática hacia otros derroteros. Dada una cantidad de dinero empleado en las transacciones, fijar el pre-cio equivale a fijar la cantidad de mercancía intercambiada, lo que, a su vez, supone preestablecer un trueque de bienes forzoso. El socio A estará obligado a facilitar una cantidad determinada de su producto a cambio de un volumen prefijado de la mercancía de B. No habría incentivo inme-diato de lucro para los socios, ni el mercado ejercería sus funciones de selección, valoración, optimalidad, etc. En realidad no habría mercado, lo que supondría matar el perro para que no rabiase. La economía como ejercicio de elección, se trasladaría al ámbito político de las decisiones - estatales. Esta política de precios puede ser parcial y combinada con me-didat monetarias obteniéndose así multitud de variedades imprecisas.

Hasta ahora hemos realizado un análisis como si T fuera la "Providencia" que vela por el bien común de los socios, pero sin que estos puedan influir en sus decisiones. Las incongnitas de nuestro - problema y sus interdependencias se simplificarían extraordinariamente si T fuera una dictadura o autoridad económica impuesta a los socios. Hemos supuesto, sin embargo, que T era la sociedad compuesta por A y por B, es decir, los mismos socios actuando conjuntamente, y sus decisiones, por consiguiente, eran decisiones conjuntas de A y B. Si T es transpa-

rente, democrático y respetuoso para los socios, estos verían que la intervención de T anulará sus estrategias depredadoras y que deben renunciar a tratar a su vecino como adversario y buscarle como colaborador. La intervención de T no sería necesaria.

Puede suceder que si T no es transparente, no es democrático, o, no es tan respetuoso para las economías privadas los socios intenten manipular su intervención para alcanzar lo no conseguido en la pugna directa. En estas condiciones, la posibilidad de que T intervenga no arregla nada, ya que los socios siguen librando una batalla de saqueo mutuo, y a su poder económico hemos añadido las armas políticas. Las nuevas armas pueden cambiar el curso de la batalla, pero lo probable será que aumenten la destrucción, y, dado que la economía es una simbiosis, la depresión podría ir más lejos que sin dicha intervención.

En particular la intervención de T vuelve las relaciones económicas más complejas y añade la incertidumbre del sentido e intensidad de la intervención, haciendo necesario para cada socio el presionar y vigilar constantemente a T. Ello disminuirá los esfuerzos productivos a favor de los especulativos y seguramente enturbiará las relaciones económicas y las posibilidades de un entendimiento.

V.5.2.2. Efectos de la política monetaria en la actividad interior habiendo comercio exterior

Lo dicho en el epígrafe precedente tendrá que ser matizado y quizá corregido sustancialmente al ampliar la relación económica de los socios entre sí a los intercambios con terceros. Los casos a con

siderar pueden ser muy variados, complejos y difíciles de una simple aco
tación. En general, entramos en la hipótesis de mercados dominados par
cialmente y oligopolios cruzados, sin soluciones precisas. Por ello re-
nuncio a su análisis y me limitaré a enunciar algunos de los supuestos de
partida que podemos encontrar.

Debemos distinguir: ¿Los socios actúan separada o co
lectivamente en su comercio exterior? ¿Los terceros limitan su reacción
al ámbito mercantil, o también hacen uso de sus respectivas políticas mo
netarias? ¿Qué grado de monopolio ejercen nuestros socios en cada mer
cado extranjero y viceversa? ¿Qué grado de depresión o de pleno empleo
hay en las respectivas economías? ¿Hay mercado de divisas? ¿Los ti-
pos de cambio son fijos, o flotantes? . etc.

Las combinaciones son practicamente ilimitadas, aparte
de que cada una de las hipótesis es muy imprecisa.

CAPITULO VI

EL MITO DE LA CAJA PUBLICA Y LA ABERRACION
DE SU CENTRALIZACION

SUMARIO

VI.1.	LA UNIDAD DE CAJA AGLUTINANTE DEL TESORO PUBLICO	215
VI.2.	LA UNIDAD DE CAJA EN SU CONTEXTO CLASICO	216
VI.3.	LOS PARAMETROS DE LA UNIDAD DE CAJA HOY	218
VI.3.1.	El centralismo Estatal	218
VI.3.2.	Las incongruencias de la unidad presupues- taria y sus secuelas para el Tesoro	219
VI.3.3.	Economías financieras, para qué?	224
VI.4.	EL DINERO DE TODOS	226
VI.5.	LOS INGRESOS AFECTADOS REQUIEREN CAJAS AU- TONOMAS	228
VI.6.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO VI	232
VI.7.	NOTAS	234

- - - - -

VI. 1. - LA UNIDAD DE CAJA AGLUTINANTE DEL TESORO PUBLICO

Ateniéndonos a un criterio orgánico el Tesoro Público puede definirse como "el conjunto de servicios financieros del Estado relacionados entre sí por una unidad de caja" (1).

Es precisamente el concepto de fondo monetario la cualidad esencial del Erario público que ha servido para definirlo en todas las épocas y latitudes. Tanto los hacendistas como los profesionales de las finanzas públicas están prestos a bendecir todo lo que fortalezca y perfeccione la unidad de la tesorería y, consideran como muy perjudiciales y arriesgados para la integridad de los caudales públicos los desviacionismos en esta materia. La estructura orgánica que tenga a su cargo la realización de las operaciones financieras podrá ser más o menos simple o compleja, lógica o anárquica, son cuestiones secundarias, lo trascendente para las finanzas públicas es que todos los ingresos fluyan a un fondo común y todos los pagos deriven de este fondo, que toda la actividad financiera del Estado quede anudada en la caja única.

En la solidaria centralización de la tesorería pública se encuentra la única claraboya a través de la cual parece posible comprender y explicar racionalmente el Tesoro; cuando se intenta explorar el fenómeno desde otros ángulos, el barroquismo y variopintas configuraciones institucionales, la diversificación de procedimientos que actúa, el amasijo de fines, enredan y confunden haciendo vanos los esfuerzos por definir las finanzas públicas.

VI. 2. LA UNIDAD DE CAJA EN SU CONTEXTO CLASICO

El principio de la "Unidad de Caja" es analizado por los autores trabado en un cosmos político y económico del cual dimana y al - que sostiene.

Dentro del citado contexto, el principio aparece coherente y funcional:

Es una consecuencia lógica de los principios presupuestarios de unidad y desafectación de los ingresos; si la totalidad de los ingresos han de atender a la totalidad de los pagos y ninguna porción de recursos puede ser recabado para atender al conjunto de los pagos. Estas es estructuras del presupuesto y de la tesorería eran un arma decisiva para configurar la centralización política y administrativa del Estado. (2).

Desde el lado de la Hacienda Pública la unidad de caja - era una exigencia de economicidad y seguridad en el manejo del dinero.

No debe olvidarse que la Hacienda del siglo XIX es un patrimonio particular, cuya titularidad pertenece al Estado y que debe administrarse con criterios de maximización que se parezcan lo más posible a las formas de los negocios privados; también los gestores del patrimonio estatal, buscando acrecentarle al máximo , estaban contribuyendo de la mejor manera posible al enriquecimiento de la Nación. La actividad económica por excelencia del Estado era la actividad financiera. El patrimonio del Estado estaba integrado por dos grandes agrupaciones: Una serie de bie

nes físicos, que constituyeran un inmovilizado y no producían normalmente ingresos, ni eran aptos para el negocio mercantil; el otro apartado lo formaban los créditos-débitos y la caja. Esta parte financiera del patrimonio era tan real para la hacienda estatal como para cualquier otra unidad económica, una peseta ahorrada por el Tesoro era un enriquecimiento y una peseta gastada una descapitalización.

Con este enfoque no es necesario esforzarse mucho para demostrar las ventajas de la caja única.

Con los excedentes de unas cajas pueden subvenirse las insuficiencias de otras, consiguiéndose simultáneamente reducir las necesidades globales del volante de tesorería y aumentar la garantía de que los pagos sean atendidos. Las ventajas para participar en el mercado del dinero son muy superiores al ser una sola entidad con volúmenes financieros tan elevados que si participasen múltiples órganos autónomos, los cuales, además, se harían la competencia.

También es importante la mayor racionalización y ahorro en la organización que se puede conseguir con una red única frente a la proliferación de dependencias que supondría la multiplicación de cajas.

El último de los puntos se refiere a un ahorro de recursos reales, los dos anteriores a un ahorro de recursos financieros. Las economías financieras del Estado tienen para los economistas clásicos el mismo valor que los ahorros monetarios de cualquier otra unidad económica. Dos son los núcleos ideológicos que "a mi juicio" subyacen en esta te-

sis: primero, razonan desde los supuestos del patrón oro, lo que supone que el dinero lleva intrínsecamente incorporados recursos substraídos de otros empleos; en segundo lugar, al conceder al Estado entidad patrimonial en competencia con las demás unidades económicas, la reducción de la masa monetaria necesaria para el funcionamiento del Estado tendría como efecto inmediato una disminución de sus costes y liberar los recursos productivos que de otra manera quedarían estancados en las cajas.

VI.3. LOS PARAMETROS DE LA UNIDAD DE CAJA HOY

Será ilustrativo que reexaminemos los axiomas que fundamentaban la tesorería única de la Hacienda clásica a la luz de las funciones económicas del Estado moderno. En particular vamos a cuestionar la validez de los postulados de centralismo político-administrativo, de la unidad presupuestaria, y, de las economías financieras internas por el Estado.

3.1. El Centralismo Estatal

La centralización de la tesorería es congruente con la centralización administrativa y ambas, útiles y necesarias para el centralismo político. No es lugar para discusiones políticas, pero desde mi opinión, la justificación del Estado, al igual que la del resto de las instituciones debe hacerse siguiendo el método inverso al de las teorías que nos pintan una especie de árbol estatal del cual nacen el resto de las instituciones y que constituye el polípero en el que, cual zoofitos, quedan pedunculados los humanos. Las instituciones son refugios constituidos y habitados por el hombre y la organización que haga más feliz al ciudadano será la mejor. El hombre, inmerso en su mundo de valores, será la medida de -

la bondad o maldad de las formas políticas y de producción. Puesto que no es lícito predicar "a priori" la bondad o maldad de una centralización política, tampoco lo será respecto a la centralización de la tesorería pública, en cuanto instrumento de aquella.

VI. 3. 2. Las incongruencias de la unidad presupuestaria y sus secuelas para el Tesoro.

La unidad de caja es también una consecuencia directa del principio de la unidad presupuestaria; el Tesoro es el cajero del presupuesto; a un presupuesto único, una sola caja. El conjunto de gastos e ingresos presupuestarios deben ser presentados en un solo documento, de manera que sumando unos y otros, por comparación, conozcamos el equilibrio, excedente o déficit de las finanzas estatales (3).

La exigencia del presupuesto único pretende que recogiendo con orden y claridad contable la actividad financiera del grupo político sea posible emitir un juicio político y se facilite un control eficaz del Parlamento sobre el Gobierno (4).

Para que los ingresos y los gastos sean adicionables es necesaria cierta homogeneidad. Esta homogeneidad se conseguía en los presupuestos del siglo XIX merced a la neta distinción entre el presupuesto del Estado y el de cualquier otra entidad pública o privada, lo cual impulsaba la actividad financiera del Estado a navegar en la economía nacional sin ninguna pretensión de influir en las demás unidades, al carácter de consumos administrativos que tenían los gastos, y en último término, a la naturaleza de activo real de los recursos monetarios del Tesoro.

? Pero qué significa y para qué sirve hoy la unidad contable del presupuesto?. Sus sumatorios totales no son la valoración de los consumos realizados a través del Estado en régimen administrativo; una parte sustancial de lo que figura como gastos, son transferencias ; entre los consumos los hay en régimen administrativo y por el sistema de precios, no se incluyen todos los consumos administrativos.

Dentro de los servicios prestados se enmascaran los que obedecen al principio de proporcionalidad entre lo dado y recibido por los contribuyentes con aquellos otros que obedecen a postulados políticos o sociales. Se superponen y confunden las cuentas de la Hacienda pública con las cuentas de los equilibrios nacionales.

La enumeración de disparates que encierra el conglomerado presupuestario actual puede extenderse ampliamente.

La problemática es apasionante y ya hace mucho que se manifiestan insatisfacciones por las estructuras del presupuesto tradicional. Aunque los autores suelen presentarnos la desmembración presupuestaria como una tentación de los gobiernos para sustraerse al control parlamentario (5), basta analizar con un mínimo de serenidad las múltiples actividades económico-financieras del grupo político moderno para comprender que son muchos los objetivos y muy variados los procedimientos demandados por una racional gestión de estas actividades como para que se ajusten al esquema del presupuesto tradicional. La tarea más urgente para los especialistas de hoy es analizar detalladamente la naturaleza de cada uno de los múltiples instrumentos presupuestarios y valorar sus efectos. Solamente así

tendrán sentido los juicios políticos y podrán establecerse procedimientos - razonables para su realización y control (6).

Durante las tres décadas anteriores a los años setenta el presupuesto ha sido considerado prioritariamente como una macromagnitud unidimensional, lo decisivo eran sus sumas globales y sus déficits.

Los economistas han explotado el éxito de las innovaciones keinsianas y absortos en la construcción de modelos macroeconómicos parece que intentasen persuadirse a sí mismos de que los elementos que integran sus macroagregados seguían un comportamiento que se ajustaba satisfactoriamente a la distribución estadística llamada normal. El análisis microeconómico perdía la preeminencia que tuvo otrora, ya que la teoría de la probabilidad se bastaba por sí misma para facilitarnos las informaciones operativas para la política económica, de la cual, por otra parte, se hacía depender casi todo. Esta simplista concepción del mundo económico es evidente en el tratamiento del presupuesto. Unas series históricas y unos pocos coeficientes simples configuraban una carta de navegación suficiente para timonar la economía. A la ingenua credibilidad ha sucedido la perplejidad y el escepticismo. ¿Qué es la política fiscal? (7). ¿Ha muerto la política fiscal? (8). Son títulos de artículos publicados por autores de primera fila en revistas especializadas y que evidencian la crisis tanto de identidad conceptual de la política fiscal como de confianza en los resultados de sus medidas concretas, (9).

La información contenida en los presupuestos apenas puede utilizarse para contestar a las preguntas precisadas.

Tal vez uno de los campos en que son más aprovechables las sumas y saldos presupuestarios sea lo relativo al equilibrio monetario del sistema. Sin embargo, también para estos fines se consideran insuficientes los simples déficits y superávits y se elaboran índices más complejos que tengan en cuenta diversas ponderaciones. (10). Por lo demás, es precisamente en la parcela de la política monetaria donde los gobiernos actúan con mayor discrecionalidad frente al Parlamento.

Se dice y lamenta que el Parlamento moderno haya perdido el control presupuestario, que constituyó en otro tiempo su principal razón de ser (11). Dejando de lado otras causas de la crisis del parlamentarismo, la forma tan confusa y críptica con que en el presupuesto se presentan los objetivos, los medios y los procedimientos, impiden un control racional, no solo por parte del Legislativo, sino incluso por parte del Ejecutivo.

Puesto que la unidad fiscal de caja es consecuencia e instrumento contables de y al servicio del presupuesto único, al desvirtuarse el principio presupuestario, no parece admisible aducir este argumento para sostener la unidad de caja.

Hay una teoría que viene a argumentar aproximadamente como sigue: Puesto que la función de tesorería se superpone a la función presupuestaria, lejos de conllevar la constitución de cajas autónomas, es un motivo más para postular la tesorería única para toda la actividad económica del Estado, a fin de recomponer la coordinación y sentido unitarios, evadidos del presupuesto. (12)

Llegamos así a un presupuesto monetario globalizado, - con el que se pretende recomponer la imagen económico-financiera del sector público. La primera observación que debe formularse es que la ortodoxia presupuestaria no concibe las funciones presupuestaria y de tesorería como equiparables, sino que la segunda es uno de los servicios de ejecución del presupuesto, el cual es un acto de previsión y autorización. Otro reparo es que la unidad de caja nacida de la unidad presupuestaria iba dirigida a garantizar esta última y la comunión de tesorerías favorece el descontrol presupuestario al hacer posible utilizar recursos generados en un - presupuesto para atender obligaciones de otro. Pero lo más importante es el cambio de fines: la unidad de caja del Tesoro tradicional se justificaba por la economicidad de recursos y el control presupuestario; los estados - previsionales o históricos de los movimientos dinerarios del sector público moderno sirven para facilitar información estadística sobre los equilibrios del sistema. La unidad de caja tradicional exigía una red única de oficinas financieras bajo una sola autoridad; la política monetaria lo que demanda - es información rápida y consistente. En resumen, que para la confección - de un presupuesto monetario informativo no es necesaria una tesorería única, sino que basta que las distintas tesorerías faciliten información fiable sobre los movimientos previstos o realizados.

Otra cuestión distinta es si se pretende que el presupuesto monetario sea, en vez de un dato o variable exógena, un instrumento o variable decisional de la política monetaria. En tal supuesto, el monopolio de cobros y pagos públicos es un arma eficaz si se maneja discrecional - mente. Sin embargo, actuando en este sentido, se habrán mezclado la función de tesorería responsable de cobros y pagos de derechos y obligacio-

nes, con la función propia de la autoridad monetaria, que debe velar por el buen funcionamiento del mercado monetario.

Sin entrar en el tema de hasta donde debe llegar la discrecionalidad de las autoridades monetarias en la regulación y control del mercado del dinero (13), creo que el mezclar esta competencia con la responsabilidad estricta de tesorería es altamente perturbadora.

VI.3.3. ¿Economías financieras, para qué?

Resta analizar las economías en el volante de tesorería y las ventajas para acudir al mercado del dinero derivadas de la centralización de los fondos. Puesto que el dinero actual es simbólico, no lleva incorporados costes o recursos reales, simplemente expresa una relación de crédito general. En el caso de los créditos específicos, la relación es un derecho del tenedor contra un patrimonio concreto o para exigir a una persona determinada; el dinero es un crédito contra el patrimonio de la comunidad nacional a concretar en el mercado. Aunque los activos financieros no son una riqueza para una comunidad económicamente cerrada, puesto que se compensarán con pasivos de la misma naturaleza, la cuantía de estos activos y pasivos, su distribución y alteraciones, sí afectan al empleo y distribución de los recursos reales y con ello a la cantidad de bienes que se pueden generar y a la satisfacción que los mismos pueden producir.

Se acaba de enunciar que el dinero es un crédito contra el patrimonio impersonal de la comunidad, pero el titular del crédito-di-

nero en las arcas públicas es la personalidad financiera de esa misma comunidad, luego el crédito se extingue por confusión. En consecuencia, las sumas monetarias detentadas por el Tesoro son un activo ficticio, un saldo del dinero retirado, más el papel impreso pendiente de emitir, menos lo emitido.

Tal vez alguien pueda argüir que aunque el papel moneda archivado en las dependencias públicas no sea ningún activo económico, sí que es un activo cuando está en manos de particulares, y que por lo mismo, cuanto menor sea la cantidad que necesita retener el Tesoro, menores serán los sacrificios monetarios para la colectividad. Este argumento sería correcto si sentamos la premisa de que el saldo del Tesoro varía exclusivamente con el superávit o déficit de sus cobros y pagos, que son los que tienen significado económico, pero el volante de tesorería necesario para este servicio parece de importancia. Podríamos representar contablemente el fenómeno como dinero del Instituto de Emisión depositado en las cajas del Tesoro, son títulos preparados para su lanzamiento. El alegato de que la centralización minimiza la necesidad de fondos es una vacuidad.

El menor interés a que pueda obtener crédito en el mercado el Tesoro frente a otros solicitantes más o menos públicos, es preciso analizarlo, no desde la perspectiva hacendista del Tesoro, sino desde el ámbito general de la economía como conjunto, (14). La cuestión, con independencia de la valoración que merezca el hecho en sí, puede quedar inmediatamente zanjada si reparamos en que las supuestas ventajas del Tesoro provienen de que sus compromisos los avala el Estado o, incluso, se utiliza de alguna manera el poder coactivo para que sean cedidos los acti-

vos financieros por sus tenedores. En consecuencia, las causas por las que el Tesoro puede obtener créditos de favor, nada tienen que ver con la unidad o diversidad de cajas públicas.

VI.4. EL DINERO DE TODOS

La popular expresión "dinero de todos" dando a los dos términos toda su amplitud, carece de sentido. El dinero por su propia esencia de relación crediticia es de alguien frente a otro. Dinero es sinónimo de obligación genérica de todos y, si el crédito es de todos en las mismas proporciones, la confusión es perfecta.

Hasta cierto punto siempre hay alguna superposición entre el derecho y la obligación del dinero, desde el momento que el crédito hay que ejercitarlo en el mercado en el cual se hallan integrados los restantes bienes del titular.

También es prácticamente imposible que coincidan plenamente las titularidades de derechos y obligaciones monetarias porque no habrá una proporción exacta entre los intereses de cada partícipe en créditos y garantías.

Podría pensarse que esta circunstancia hace que el "dinero" del Tesoro conserve alguna cualidad de dinero. Sin embargo, para que ello sea así, debería darse un paso más, sería preciso que de la existencia de moneda en las cajas públicas naciese el derecho a gastarlo. Para una hacienda privada, la existencia de tesorería es condición previa pa-

ra atender a sus obligaciones pecuniarias, si quiere ampliar los pagos necesita generar más activos líquidos, ya transformando otros activos, ya endeudándose. Esta era también la situación de la Hacienda clásica, el Estado no podía crear dinero, tenía que acopiarlo en el mercado, por lo que los ingresos precedían materialmente a los pagos; sea porque el dinero era una mercancía con un coste de producción equivalente a su valor, sea porque, aunque el dinero fuere simbólico, el Estado tenía vetado emitirlo.

En las reglamentaciones de las pagadurías de los Estados modernos suele quedar algún resabio de esta legislación que prohibía al Estado emitir dinero endeudándose con el Banco de Emisión (15) y que, vienen a suponer un requisito formal de recaudar antes de pagar. Este montaje es anacrónico y disfuncional: Sobre el dinero recaudado por el Tesoro, en virtud de la desafectación presupuestaria y de la unidad de caja, ningún particular o sector de la colectividad tiene derechos preferentes; sin embargo, si la atención de los pagos se suspende cuando estos sobrepasan a los cobros, se corre el riesgo para los acreedores del Estado que acudan los últimos de no ver satisfechos sus créditos. Considero mucho más racional la tesis que venimos sosteniendo de que el Estado crea el dinero al pagar y lo anula al cobrar, de tal manera que en sus cajas no hay dinero, (no hay documentos monetarios que reconozcan créditos contra nadie, ni contra nada), solo hay documentos de contabilidad interna; resulta indiferente que el Tesoro selle papeles para realizar sus pagos o utilice los que pueda tener almacenados. De esta forma los pagos y los cobros aparecen totalmente independientes en la gestión de la Tesorería general, su vinculación tiene lugar en los equilibrios financieros del sistema económico, donde es deseable que el dinero generado y anulado por el Tesoro guarde una determinada relación.

En resumen, que es una manifiesta contradicción el afirmar que hay un dinero que sea de todos.

VI. 5. LOS INGRESOS AFECTADOS REQUIEREN CAJAS AUTONOMAS

Hemos visto que la desafectación de los ingresos es una razón decisiva, para que no se permitan cajas separadas y que precisamente esa desafectación desvirtúa el significado financiero de la moneda en la caja del Estado.

Por el contrario, en el momento que los fondos tengan alguna afectación, comienzan a emerger las cajas diferenciadas y el dinero, puesto que entonces ya se trata de un crédito de un sector sobre la economía. Esta sección se dedica a analizar las ventajas e inconvenientes de las autonomías financieras de los servicios o actividades públicos.

Haciendo abstracción de las funciones de redistribución y estabilización, supongamos que el sector público es divisible en servicios o actividades más o menos independientes entre sí. Clasifiquemos estas actividades en dos apartados: a) aquellos cuyo objeto de gasto no se puede relacionar con ningún ingreso determinado; b) los que producen directamente ingresos, o bien, su coste intenta repartirse total o principalmente entre los beneficiarios de la obra o servicios.

La clasificación propuesta se aproxima a los dos principales criterios alumbrados por la teoría de la Hacienda Pública para la imposición de las cargas tributarias: el método de la capacidad de pago y, el

método del beneficio (16). Las fronteras entre ambas clasificaciones son - problemáticas, aún en el aspecto teórico, y en muchos casos no serán ope- rativos, sin embargo, sí hay una parte notable de la economía pública mo- derna donde el principio de la equivalencia en la contraprestación parece - que debería constituir su criterio rector: son ejemplos manifiestos las acti- vidades comerciales del Estado, y también resultan notables la organización de servicios o prestaciones con autonomías especiales o para colectivos o - sectores específicos.

Los pagos que originan los gastos de la clase a) se finan- cian con la emisión de moneda; si se retira mediante un impuesto una canti- dad de dinero equivalente a la emitida, no es para cobrar el bien o servicio prestado, el fin del tributo que estamos considerando sería la estabilización, situar el sistema en el nivel de liquidez deseado. Además del objetivo men- cionado pueden exigírsele otras condiciones como la de redistribuir la rique- za u orientar los factores productivos; sin embargo, no es lícito relacionar el sacrificio del impuesto con la utilidad de la prestación pública para este grupo de impuestos y servicios, porque unos y otros se establecieron con - criterios independientes. Tanto el gasto como el impuesto son positivos, se supone que aportan en sí mismos bienestar a la colectividad.

En el caso b) los gastos sí son financiados total o mayo- ritariamente por los ingresos. El reparto de las cuotas para cubrir los cos- tes puede realizarse a través del mercado, o administrativamente, lo rele- vante, para nuestro propósito, es que el producto de la actividad pública - afecta de manera sensiblemente diferente a algunos ciudadanos y, precisa - mente el grado de afectación es determinante para la distribución de las cos- tas mediante la sustracción monetaria.

Cinándonos a estos supuestos y dejando de lado el reparto de los costes en el interior del grupo, nuestra pregunta es ¿deben tener independencia financiera estas actividades, o es preferible que sus cuestiones monetarias sean centralizadas en el Tesoro?

Para sopesar económicamente lo que un grupo, una unidad patrimonial aporta y sustrae del mercado, no se puede prescindir del aspecto financiero o desfases temporales entre ingresos y pagos. No basta decir que para financiar una obra pública los beneficiarios deben pagar "x" unidades monetarias porque esa es la suma que pagó o va a pagar el Tesoro; es preciso tener en cuenta que el aspecto financiero traba causalmente un proceso temporal, el cual, aislado del dinero, queda desconexionado.

Si la entidad es independiente en su caja y finanzas, sus costes y rendimientos monetarios quedarán automáticamente reflejados tanto en su patrimonio como en el exterior. Por el contrario, al centralizar cobros y pagos en el Tesoro, ni existe la caja, ni la actividad financiera de nuestra entidad; ni hay excedente o superávit de tesorería, ni costes o beneficios financieros que incidan directamente en el patrimonio afecto a la actividad.

Naturalmente que es posible un cálculo de los costes y beneficios financieros, que hipotéticamente se hubieran dado en la actividad, y que no se manifiestan por la intervención del Tesoro, para imputarlos en los resultados globales. Pero son muchas las objeciones que se pueden formular al sistema: Desde el punto de vista interno de la actividad, como las previsiones nunca serán corregidas por los hechos, puede convertirse en un formalismo para imputar resultados según el voluntarismo político incompa-

tible con el mercado. Este enmascaramiento es proclive especialmente entre las actividades que se cobijan financieramente en el Tesoro, transpando recursos monetarios de unas a otras.

Quizá más importante es la mutación que sufre el mercado financiero cuando las corrientes monetarias que se sustraen de los circuitos normales y se integran en el del Tesoro son relativamente importantes. La transformación del mercado monetario produce unas exacciones y subvenciones que "a priori" no podemos decir si mejoran o empeoran la eficiencia y la equidad del sistema. Sin embargo, hay una serie de circunstancias no "deseables" que concurren en el fenómeno; las exacciones y subvenciones son "ciegas" en cuanto ni es previsible su magnitud, ni sus destinatarios, ni siquiera son medibles sus efectos de forma directa; sobre todo, teniendo en cuenta que la transparencia informativa es esencial al mercado, se soterra en las criptas del Tesoro una fase importante del mismo, sin justificaciones claras.

Resumiendo: Al quedar la función de tesorería a cargo de la caja única del Estado, el mercado puede ser distorsionado y los costes financieros quedarán enmascarados, ya que el dinero es retirado del mercado al cobrar a los miembros del grupo y lanzado a la circulación al pagar los factores, pero no está en el mercado en los lapsos entre ambos fenómenos, ni tampoco se adiciona o minora del patrimonio adscrito a nuestro fin; sería pues un elemento de descontrol en la gestión de la actividad y de perturbación en la circulación financiera. La interrupción de esta corriente financiera y la separación del resto del conjunto patrimonial desfigura los costes y beneficios, básicos para una planificación racional; borra

el muro del mercado como principal barrera de control económico, dejan do el control reducido a formalidades, y posibilita la traslación encubierta de resultados de unas a otras actividades dificultando que la opinión pública forme juicios con conocimiento de causa de los costes de los servicios. Finalmente, la dependencia de todas las actividades de la caja única del Estado, merma muy sensiblemente la autonomía en la gestión de las entidades y servicios públicos.

VI. 6. CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO VI

El principio de la unidad de caja es la piedra angular del Tesoro en su concepción tradicional. La unidad de caja, entendida como reflejo en una sola cuenta de todos los movimientos monetarios del Estado y situación de los fondos bajo una sola autoridad, resultó un arma decisiva para la centralización política y administrativa. Era también una exigencia de la unidad presupuestaria, puesto que el Tesoro era básicamente el cajero del Presupuesto, y a un solo presupuesto, una sola caja, como instrumento de control de aquel. La centralización de los fondos, al reducir las necesidades de volante de tesorería, era causa de importantes ahorros financieros internos, tan apreciados en la concepción patrimonialista del Estado.

El centralismo está hoy en entredicho; la unidad presupuestaria se ha diluido, no tanto por la proliferación de actividades económicas extrapresupuestarias, cuanto por la falta de cohesión del contenido del presupuesto propiamente dicho; el hacer economías o deseconomías financieras en el interior del Tesoro y en tanto no trasciendan al exterior, resulta hoy indiferente, porque la moneda que hay en sus arcas es "dinero de todos contra todos", o lo que es lo mismo, carente de significado eco-

nómico y reducido a documentos de contabilidad interna. En resumen, han desaparecido las razones que fundamentaban la tesorería única y hasta el concepto de tesorería tradicional del Estado se ha desvanecido, si se debe mantener una institución única para los cobros y pagos públicos habrá que fundamentarse en principios distintos de los clásicos.

La conveniencia o utilidad de un "presupuesto monetario" no parece que sea de mucho peso si el citado documento se le da únicamente una finalidad informativa, puesto que se puede confeccionar sin excesivas dificultades aunque intervengan múltiples tesorerías. Si el "presupuesto monetario" se utiliza como un instrumento de intervención, entonces el tema se traslada de la esfera de la tesorería a las competencias monetarias del Estado.

Desde otro punto de vista debe reseñarse que criterios de responsabilidad y racionalidad en la gestión de los servicios y actividades diferenciadas exigen autonomía financiera y de gestión de sus fondos monetarios.

Sintetizando deseo remarcar: la caja única del Tesoro es un mito, puesto que no guarda activo económico alguno, sino meros documentos internos; es además una aberración en un doble sentido; primero porque induce a los demás agentes y al propio Estado a actuar como si estuviesen frente a un activo monetario; segundo, porque desfigura la imagen económica de las actividades públicas y dificulta y desorienta una gestión racional de las mismas.

VI.7. NOTAS

- (1) : DEVAUX, G.(42) p. 145
- (2) : DUVERGER, M.(47) p. 173
- (3) : JEZE, G. (81)
- (4) : FUENTES QUINTANA, E.(58) p.83
- (5) : LALUMIERE, P.(91) p. 66
- (6) : Por ejemplo, Musgrave, R.A., en su *The Theory of Public Finance*, Capt. 19, supone un Estado imaginario que debería con feccionar tres presupuestos independientes, uno de prestación de servicios, otro de distribución, y un tercero de estabilización. En el cap. 2, analiza la interdependencia y consolidación de los subpresupuestos y de la última escribe: "Es un anticipo administrativo, una operación rutinaria carente de interés, que se efectúa después de que se ha formulado cada uno de los subpresupuestos, según sus propios méritos. Pero en el mundo real se considera esta cuestión de manera diferente; en el hay una tendencia a considerar el presupuesto en términos consolidados desde su comienzo, y así, a confundir las cuestiones subyacentes en la etapa de planificación"
- (7) : BLINDER, A.S. y SOLOW, R.M. : "Does fiscal policy matter"? en *Journal of Public Finance*, Vol. 2, Noviembre 1973
- (8) : PEACOCK, A.T. y SHAW, G.K, "Política fiscal viva o morta? Banca Nazionale del Lavoro, Moneta e Credito, Septiembre 1978.
- (9) : Un resumen de estas cuestiones, puede verse en el artículo de Alvarez de Eulata, J.M., y Calle, S. "Política presupuestaria comparada". Revista de "Hacienda Pública Española" número 62, 1980.
- (10) : Sobre indicadores de la incidencia presupuestaria pueden verse: LOTZ, J. "Méthodes de mesure des effets de la politique budgétaire". *Etudes Spéciales de Perspectives Economiques de l'OCDE*, París, Julio 1971, p. 3-31. En la misma publicación, correspondiente a Julio de 1978. "Les indicateurs budgétaires". p. 3-38.

- (11) : FUENTES QUINTANA, E.(58) p. 94
- (12) : BLOCH-LAINE, F. (20) p. 2
- (13) : La polémica más conocida sobre esta cuestión se viene mante -
niendo entre "monetaristas" partidarios de regulaciones estables
y automatismos, y los "neokeynesianos", que recaban una mayor
discrecionalidad. Ver por ejemplo, FRIEDMAN, M. and HELLER,
W.W., en "Monetary US Fiscal Policy" (57)
Como caso límite negando toda facultad para intervenir en el -
mercado monetario debe citarse a : HAYER, F.A., "Denationali -
sation of Money". (72)
- (14) : Las ventajas de menores pagos por interés son indiscutibles si
el crédito viene del exterior (en este caso la moneda extranjera
en las cajas públicas sí sería un activo monetario), cuando se tra -
ta de deuda interna se discute si esta y sus intereses son una -
carga o deben considerarse meras transferencias. Sobre diversas
concepciones de la Deuda Pública. Ver FUENTES QUINTANA, E.,
(58) . p. 41
- (15) : En el caso de España, el artículo 112 de la Ley General Presu -
puestaria de 1977, limita los anticipos que el Tesoro puede tomar
del Banco de España al doce por ciento de los Presupuestos de -
Gastos del Estado del propio ejercicio. Estos anticipos son a de -
volver. Leyendo el texto legal de referencia, se saca la impre -
sión de que el Estado nunca recurrirá al Banco de España para -
cubrir un déficit presupuestario.
- (16) : Sobre la problemática de ambos métodos, véase: MUSGRAVE, R.
A., (109) y FUENTES QUINTANA, E. (60) p. 75 y s.s.

CAPITULO VIIREPLANTEAMIENTO DE LAS FORMAS Y EL QUEHACER
DEL TESORO PUBLICOSUMARIO

VII.1.	LAS DUALIDADES DEL TESORO MODERNO	237
VII.2.	PROS Y CONTRAS DE UNA TESORERIA PUBLICA .	239
VII.3.	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE "POLITICA - ECONOMICA"	257
VII.4.	EL QUE Y PARA QUE DE LA POLITICA MONETA RIA	264
VII.5.	EL QUE Y PARA QUE DE LA POLITICA FISCAL	277
VII.6.	EL TESORO COMO VIGILANTE DE LA ECONOMIA NACIONAL	285
VII.7.	CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO VII	301
VII.8.	NOTAS	305

- - - - -

VII.1. LAS DUALIDADES DEL TESORO MODERNO

Se puede analizar la racionalidad del complejo Tesoro actual como un todo, pero también es lógicamente admisible que defendiendo las características del comportamiento tradicional, se condenen sus modernas intervenciones o, viceversa. Las funciones históricas del Tesoro miran a la caja del Estado, su fin es fiscal; las funciones nuevas intentan orientar el equilibrio de todo el sistema. Las categorías de fines son, - pues, en principio diferentes y las técnicas empleadas en actuar cada uno de los dos géneros de funciones son específicas y están animadas por principios peculiares.

Por otra parte, cabe escudarse en una supuesta disociación entre el mundo real y el teórico y ser partidario de las prácticas del Tesoro, (en su conjunto o en alguna de sus facetas), aunque se esté de acuerdo en la inexistencia o inconsistencia de la teoría que la mueve, o, por el contrario, es posible que reconociendo la solidez de la construcción mental se rechace su aplicación.

La separación entre el mundo de las ideas y el mundo exterior, tan útil y necesaria para los contrastes recíprocos, considero que en nuestro caso requiere ciertas matizaciones, para evitar despropósitos y absurdos. No se puede perder de vista que el Tesoro es una institución, un expediente que se supone está "pensado" para cumplir unas funciones - en la sociedad, un arte o forma racional de conseguir sus objetivos (1). - En consecuencia, el modelo deberá ponerse a prueba con relación a los objetivos prefijados. La comprobación de diferencias accesorias entre los -

resultados operacionales y los predicados en abstracto por la teoría es -
perfectamente explicable en virtud de las simplificaciones que conlleva -
cualquier representación.

Si los resultados empíricos de aplicar un modelo difieren sustancialmente de los esperados, hasta el punto de inducir a cambiar la aceptación o rechazo, quiere decir que hay variables decisivas no consideradas inicialmente. Si estas variables son identificables, el modelo deberá ser reelaborado explicitándolas. Ahora bien, por tratarse de una institución o modelo operacional, no de un simple modelo explicativo, la idea - precedió y plasmó la realidad y, resulta de una extremada violencia lógica el suponer que se configuró un edificio sólido y esbelto a partir de un proyecto confuso y zafio. Necesitaríamos una explicación "ad hoc" tal como que una inteligencia invisible guió al legislador y sigue guiando la actuación ciega del gestor, o bien, que el azar se muestra persistentemente favorable llevando una y otra vez a buen puerto una nave que carece de timón. Ni aún después de todas estas insólitas concesiones sería para mí admisible un Tesoro sin una base teórica, puesto que ello le convertiría en una institución no criticable por inexistencia o desconocimiento de bases racionales.

Una salida, que no implica necesariamente el divorcio entre la teoría y la práctica, es suponer que el Tesoro, al igual que otras muchas realidades, admite una visión teórica a distintos niveles. En tal caso, soluciones no convenientes en un ámbito, por ejemplo, en una perspectiva estrictamente económica, pueden ser exigencias dimanantes de postulados de orden superior, como la política o lo social.

Las líneas siguientes se destinan a reconsiderar algunas supuestas justificaciones del Tesoro actual. Evidentemente si partimos - de la hipótesis, generalmente admitida, de que el Tesoro moderno no responde a un esquema racional, ni tan siquiera es definible (2), queda automáticamente descartada la discusión teórica, ya que no hay posibilidad de comprender los conceptos y secuencias lógicas. ¿Si no sabemos dónde estamos, cómo podríamos saber hacia dónde discurriríamos?. La crítica pretende apoyarse básicamente en los resultados cuya aceptación o rechazo se hace extensivo al agente.

Repetimos el método de discutir en una primera fase la función de tesorería y en un segundo momento las intervenciones del Tesoro en el mercado monetario.

VII.2. PROS Y CONTRAS DE UNA TESORERIA PUBLICA

Si alguien niega lo que venimos sosteniendo sobre la naturaleza del dinero y afirma, por ejemplo, que el papel moneda del Banco Central es tan dinero en las arcas del Tesoro como en poder de los particulares, puede defender la organización y funcionamiento de la Tesorería Pública, por analogía a como lo haría bajo el patrón oro o la tesorería de una gran empresa. No obstante, aparecerían considerables obstáculos para conciliar esta institución Tesoro con el control y manejo del crédito del sistema por el mismo Tesoro.

Pero también es posible que, a pesar de admitir que en los movimientos estrictamente monetarios el Tesoro cuando cobra, aunque

sustraer recursos de los patrimonios privados, no los adiciona al suyo propio, y, cuando paga, aunque incrementa la riqueza de los perceptores,(3), no minora el patrimonio estatal, se defiende el actual funcionamiento de la Tesorería pública argumentando que así como la persona que entrega dinero ve disminuída su capacidad adquisitiva y el que lo recibe la ve aumentar, lo mismo le sucede al Estado, que con este expediente, (sin que importe la naturaleza del dinero), se encuentra limitado en el gasto.

La limitación del gasto público al equivalente de sus ingresos y la prioridad causal de estos sobre aquellos, mueve la dialéctica tradicional del Presupuesto, es la idea que rezuman los manuales, las leyes fiscales, las manifestaciones de las autoridades, y desde luego, es la creencia de la opinión pública: "es necesario que el Tesoro recaude más, - si queremos que gaste más."

Objetivamente ya hemos visto que no hay ningún nexo patrimonial entre ingresos y pagos públicos a los ciudadanos, que en realidad el Tesoro no tienen ingresos, sino que se limita a anular créditos a los particulares, que sus operaciones de pago son meramente creaciones de créditos sociales. Lo que sucede es que el Ejecutivo está condicionado jurídicamente en las creaciones de créditos (pagos) por las cuantías de las anulaciones (ingresos), con la idea, según parece, de que de esta manera la Administración se verá obligada a actuar de forma diligente, racional y con el máximo de economías, al igual que cualquier otro agente económico. Tal era el espíritu de la Hacienda clásica y seguiría siendo el de las finanzas públicas modernas.

Sin entrar ahora en juicio sobre los principios inspiradores de la organización del Tesoro en el Estado liberal, voy simplemente a contraponer algunos supuestos de partida del entorno o medio económico de aquel Estado, y del de la sociedad intervencionista actual. Las premisas son radicalmente diferentes y parece obvio que la dialéctica que las desarrolla genere conclusiones no conciliables.

A) Estado Liberal

1º El Estado no tiene (o no debía tener) capacidad para generar dinero, por lo que su fuente monetaria son las - tesorerías privadas.

2º El Presupuesto es único y universal, el Estado no - puede realizar más gastos que los allí autorizados.

3º Los gastos estatales son gastos finales y transferencias bilaterales, casi exclusivamente.

4º Cuando los servicios son prestados en régimen de administración directa suelen tener un carácter policial o - administrativo, en los que los motivos económicos inmediatos ocupan un lugar secundario.

5º Cuando se juzga que la economicidad es objetivo prioritario en la producción de un bien o prestación de un - servicio público, la forma preferida para asegurar la ra

cionalidad de su gestión es la subasta pública, reservándose la Administración competencias policiales.

6º El principal objetivo del hacendista, el primer criterio de racionalidad, es reducir el gasto público, gasto considerado como un coste para la sociedad, pero no como generador de producto social.

7º Las hipótesis anteriores llevan implícita, la neutralidad del Estado, en la asignación de recursos y distribución de bienes.

B) Estado Social Intervencionista

1º El dinero es una creatura del Estado.

2º El Gobierno maneja múltiples presupuestos, los cuales no pasan de ser previsiones estimativas, no autorizaciones limitativas.

3º El importe más abultado del dinero que mueve el Tesoro tiene por finalidad las transferencias unilaterales, sin contraprestación.

4º Una parte importante de los programas de gastos del sector público no vienen impuestos por necesidades indiscutibles para la sociedad (seguridad, justicia, etc.), como

sucedía en el Estado decimonónico, son más bien proyectos de producción de bienes y servicios para el mercado, que se estima serán más eficientemente realizados por el Estado que por los particulares.

52 Una racional administración de los recursos empleados por el sector público resulta de gran trascendencia, dado que generan una parte sustancial de la renta nacional.

62 El mayor o menor gasto monetario, al no funcionar un mercado libre, es un criterio normalmente insuficiente y falso para juzgar de la economicidad en la producción de bienes y servicios por la Administración pública, es necesario valorar los "inputs" y los "outputs" reales.

72 La intervención del Estado es beligerante, tanto en la producción como en la distribución.

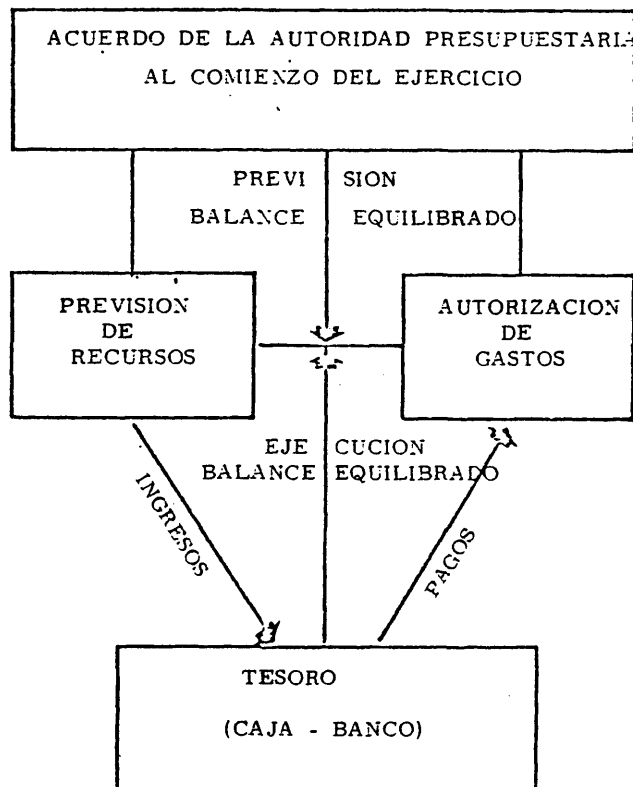
De todas las hipótesis sobre las que se edificaba la Hacienda liberal, ninguna es válida para el Estado moderno de la economía mixta. Si a pesar de todo, alguien mantiene que la capacidad de la tesorería estatal es un expediente idóneo para controlar los gastos públicos, debe postular previamente que el Tesoro público sea desposeído de toda función en dirección y arbitraje en el mercado crediticio. Caso contrario, se corre el peligro de que la autoridad monetaria sea utilizada para alimentar la tesorería gubernamental, (como lo prueba indefectiblemente la experiencia), y, en tal caso, los ingresos presupuestarios no determinarían el

monto de los gastos públicos, ingresos y gastos quedarían "a priori" inde-
finidos, en su cuantía y en su forma de financiación.

El Tesoro era en el Estado clásico la gestión de los re-
cursos presupuestarios. El Presupuesto se concebía como un balance equi-
librado de recursos y gastos que el Parlamento aprobaba en momento an-
terior al comienzo del ejercicio. Cada derecho u obligación debían quedar
perfectamente especificadas en la norma tanto en su aspecto cualitativo -
como cuantitativo. El Presupuesto se plasmaba como un solo documento,
era omnicomprensivo o universal, y su vigencia limitada temporalmente.
Se suponía además que el devengo de los derechos económicos por el Esta-
do y sobre todo la facultad para contraer obligaciones nacían de la Ley de
Presupuestos del ejercicio, de tal manera que sin el refrendo de dicha -
norma carecían de eficacia.

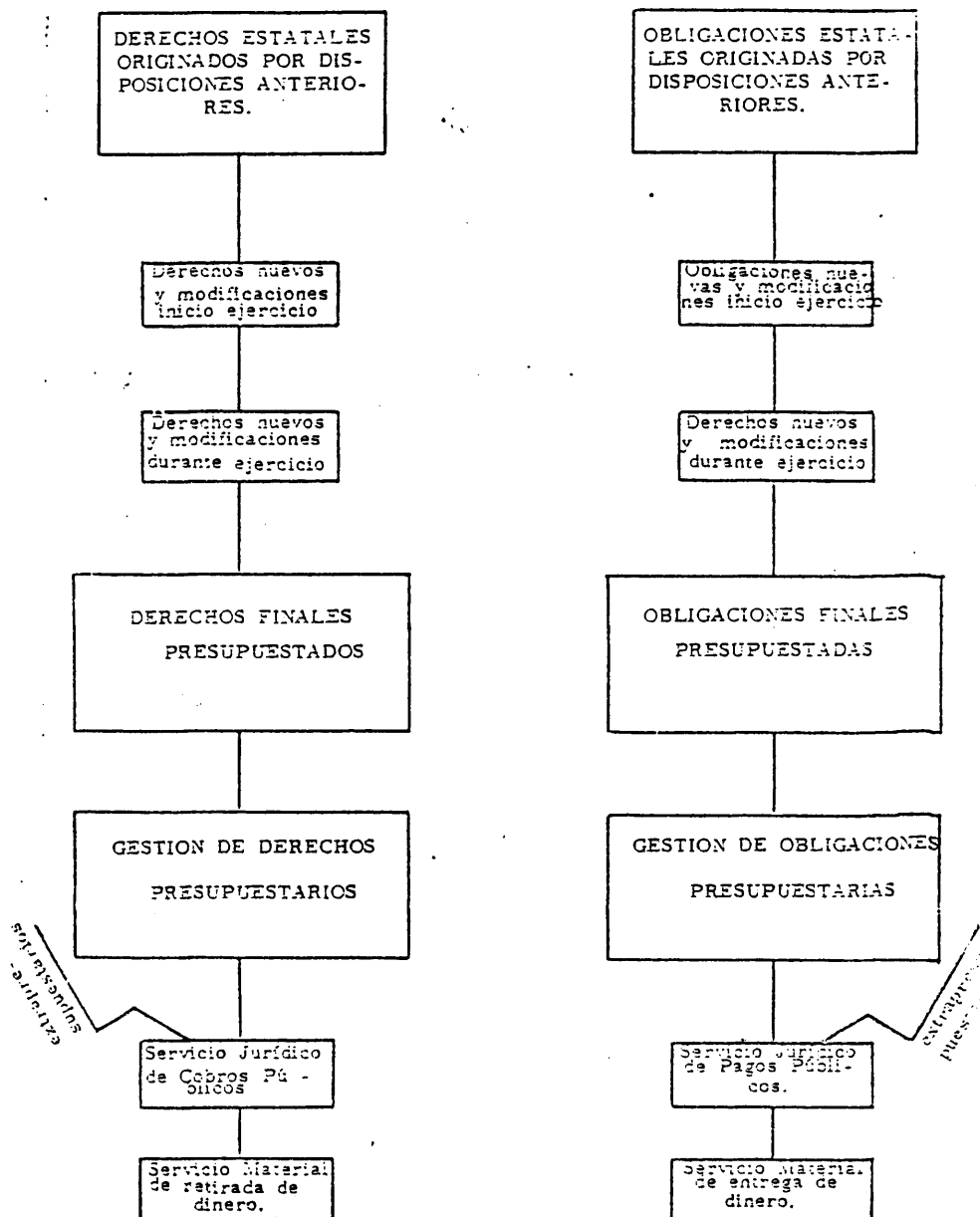
El Ejecutivo realizaba las actividades autorizadas que de-
terminarían la cuantía monetaria de los derechos y obligaciones. El Teso-
ro recolectaba los recursos y los aplicaba al pago de las obligaciones, ce-
rrando así el acordeón presupuestario. El diagrama siguiente intenta re-
flectar esta idea:

ESQUEMA DE UN PRESUPUESTO CLASICO



El concepto que a través de este estudio venimos apuntando sobre el Presupuesto y los cobros y pagos que se derivan del mismo en el Estado social moderno, donde el dinero es creación de las autoridades, respondería a una estructura similar a la del gráfico siguiente:

ESQUEMA DE UN PRESUPUESTO MODERNO



Las diferencias con el esquema anterior son sustanciales en múltiples órdenes:

En primer lugar, la mayoría de derechos y obligaciones se originan por normas que ya estaban en vigor antes de aprobarse la Ley anual de Presupuestos, la cual suele consistir fundamentalmente en una - recopilación con pequeños retoques. Por otra parte, estos reajustes no se limitan a la fase de promulgación inicial del Presupuesto, sino que se prolongan a lo largo del ejercicio, a veces introduciendo modificaciones más decisivas que las iniciales.

En segundo lugar, devengados los derechos y obligaciones, debe intervenir un agente que con la más exquisita independencia funcional censure el negocio jurídico y ordene el cumplimiento monetario del mismo. Esta censura deberá tener un carácter extraño a la propia Administración para garantizar su independencia.

Entre los criterios que deben presidir su intervención debe haber dos fundamentales: a) las órdenes o mandamientos de cobros y - pagos habrán de ser expedidos dentro de plazos ciertos, prefijados legalmente; b) los defectos o vicios del negocio no pueden beneficiar ni perjudicar a terceros. Por ejemplo, la inexistencia de autorización presupuestaria - para realizar un gasto no debe ser motivo que impida o demore cobrar un derecho contra la Administración, ya que normalmente solo la Administración es conocedora de este extremo. En tercer lugar, emitidas las órdenes, éstas serían ejecutivas en plazo determinado, ya fuesen los particulares o la Administración los obligados al pago. Un servicio administrativo,

(que cara al exterior sería conveniente que actuase separadamente en lo referente a cobros y pagos), retiraría el dinero de los cobros y entregaría el de los pagos públicos. Estos cometidos tendrían un campo de actuación más amplio que el del Presupuesto estricto, extendiéndose a cobros y pagos públicos extrapresupuestarios.

En cuarto lugar, obsérvese que los presupuestos de cobros (no de ingresos) y de pagos se formulan independientes entre sí. Su desarrollo es una sucesión de fases concatenadas, que pueden considerarse derivadas del estadio anterior.

La aprobación parlamentaria origina la posibilidad de la gestión administrativa, de ésta nacen los derechos y obligaciones que serán reconocidos y finalmente cobrados y pagados. Sin embargo, no he señalado ningún nexo de carácter horizontal por estimar que derechos y obligaciones presupuestarios desde su nacimiento hasta su extinción son independientes. Pueden hacerse comparaciones entre las magnitudes del Presupuesto de cobros con el de pagos a distintos niveles, pero teniendo muy en cuenta que no se trata de ningún balance patrimonial, que la idea, tan aceptada, que ve en el estado presupuestario la cuenta de resultados de la Hacienda es fundamentalmente falsa. El Presupuesto, tanto en el ámbito de los derechos como en el de las obligaciones, es esencialmente un proceso o expediente para transferir renta de unos ciudadanos a otros.

Por último, en ninguna parte de nuestro esquema aparece la "tesorería". Las actividades de caja y banca, o finanzas estatales, son algo que queda al margen del desarrollo presupuestario. Cuando el Estado

debe cobrar un derecho, sencillamente retira el dinero que se halla en poder del deudor; si tiene que pagar, entrega papel sellado por él mismo al acreedor. El dinero de facto es anulado al ser retirado por el Estado y es emitido cuando lo entrega. Los problemas que para la liquidez general del sistema puedan tener las detracciones o inyecciones monetarias derivadas del Presupuesto son un tema que debe permanecer ajeno a su desarrollo. Las autoridades que son responsables de estas cuestiones, como de los demás efectos económicos y de equidad, generados por el Presupuesto, tienen su cometido propio más allá de la ejecución del Presupuesto, preferentemente en la aprobación del Presupuesto y demás normas previsionales y, en último extremo, en las medidas correctoras "a posteriori".

Bajo las formas del Tesoro tradicional se esconde una concepción monetario-patrimonialista del Estado, heredada por la época liberal y transmitida a la sociedad moderna, que considero radicalmente falsa en lo sustancial, con procedimientos inadecuados y generadora de actitudes en la institución y en los administrados que están en contradicción con las coordenadas de un Estado social. Implica que el Estado es un sujeto más de la economía, que se rige por las mismas leyes de los agentes privados a los que disputa la riqueza, que su actividad económica es egocéntrica.

El dinero se integra en la riqueza en poder del Estado como un bien más. Cuando la moneda tenía valor intrínseco la operación se podía considerar correcta; con el dinero fiducial, el Tesoro es un mero registro de creación y anulación de créditos entre los ciudadanos y la colectividad, por lo que cualquiera que sean las sumas de uno u otro signo no tiene ninguna incidencia en el patrimonio detentado por el Estado.

La doctrina de los economistas clásicos, negando al Estado la aptitud para una gestión eficiente de los bienes productivos, (4), - centra la ordenación de la Administración pública en las arcas del Tesoro, cuyo máximo dirigente se define como "un animal que tiene que conseguir superávit" (5). Es una reminiscencia de la concepción cameralista del Estado, la cual dentro de la organización liberal quedaba contrarrestada por una estricta limitación de recursos monetarios, estableciendo así un equilibrio de contrapesos: el político, cuya tendencia natural es gastar; el Tesoro, con tendencia no menos visceral a reducir los gastos e incrementar los ingresos; los ciudadanos, que colectivamente demandan bienes y servicios a los políticos e individualmente disputan su patrimonio con el Tesoro. Por la parte del gasto, la independencia del Tesoro frente a los políticos y su querencia por el dinero llevarían a la Administración a gastar poco, sinónimo de buen gobierno liberal. El atesoramiento era tan - deseable para el Estado como para los individuos. La avaricia del Tesoro, que le convertía en perro guardián de las arcas públicas, indirectamente minimizaba el gasto.

La pervivencia histórica atribuyendo la propiedad del patrimonio estatal al Soberano, cuyo lugar pasa a ocupar ahora el Tesoro, - especialmente en lo referente a la disposición del dinero, sirve de pretexto para una conciencia social hostil y de rechazo hacia las actuaciones - del Fisco. Ciertamente que en el plano político el Tesoro recibe autorización para los pagos y mandato de realizar los ingresos. Pero una vez - promulgadas las leyes fiscales, el Tesoro se verá acosado desde todos los ángulos y con toda clase de complicidades. No me refiero a que cada ciudadano al relacionarse directamente con el Fisco procurará pagar lo me-

nos posible y cobrar lo más posible; estoy hablando de que la habilidad - para defraudar a la Hacienda del Estado es considerada una virtud social. Los individuos se sienten totalmente extraños al Tesoro público al que - consideran un expoliador de todos y cada uno; el Erario nacional es algo de lo que se aprovechan "ellos", no, "nosotros". Los ciudadanos se sienten injusta y autoritariamente exaccionados; no reciben ningún beneficio - directo y, en general, piensan que el Estado escamotea las obras y servicios públicos, terminando por prestarlos tarde e ineficientemente. Cuando un individuo recibe directamente un pago del Tesoro, (lo cual obedecerá en el Estado liberal a una contraprestación), tiene la sensación de que además de infravalorarle el bien o servicio prestado, la Administración unilateralmente le impone formalismos que demoran y gravan la percepción. Esta aptitud colectiva es fruto de una organización política que únicamente tiene en cuenta el sentido jerárquico y actúa alejada de todo control y participación directa por parte de los ciudadanos.

Si el Tesoro no tiene tesorería, (en cuanto a dinero nacional se refiere), si el patrimonio estatal no es afectado por los movimientos monetarios, el Tesoro no tiene más interés en los cobros que en los pagos. Mejor, el Tesoro no tiene ningún interés ni en cobrar ni en pagar. Ciertamente que el funcionario que tenga a su cargo la realización de cobros y pagos públicos tendrá siempre enfrente a una persona con intereses opuestos a los de la comunidad que el representa, pero esta pugna deberá dirimirse en un plano del mayor asepticismo económico; los hechos objetivos, las decisiones políticas, las leyes y las declaraciones o los reconocimientos de los derechos y obligaciones son anteriores a la intervención - del servicio de cobros y pagos. Su función es la de comprobar los extre

mos anteriores y cuidadr que se cumplan en tiempo y forma. Tal vez las circunstancias que rodeen el nacimiento, alteración o cumplimiento de determinados derechos u obligaciones exijan, especiales medidas de garantía y controles, pero siempre deberán estructurarse en orden al más fiel cumplimiento, ya sea la obligación del Tesoro o del tercero, y, por supuesto, sin que los derechos del particular puedan verse afectados por la llamada situación de tesorería pública, "existencia de crédito presupuestario", o, cualquier otra cuestión de orden interno de la propia administración.

Las razones éticas, sociales, monetarias, etc., deberán tenerse en cuenta a la hora de las transacciones políticas y promulgaciones de las leyes, y, si se producen eventos excepcionales, en el momento del reconocimiento del derecho o la obligación. Solamente por razones muy graves puede admitirse la modificación de los términos y condiciones de los cobros y pagos. En las secciones siguientes, se exponen argumentos de apoyo a esta información.

Recordemos que los pagos monetarios mediante dinero - signo u otros títulos "no efectúan un pago con su transferencia, sino que son medios de pago diferidos". El pago verdadero tendrá lugar sustancialmente cuando, mantenida la promesa, el título se resuelva en dinero (mercancía), o en un bien.

"Desde el punto de vista individual, la diferencia no se advierte al menos mientras el título de crédito es aceptado contra cesión de bienes, pero desde el punto de vista social, es evidente que si éste no se cubre con dinero o bienes de un valor correspondiente, es simple-

mente, un medio de pura "apropiación" de bienes, por quien lo ha suscrito, es decir, una pura deuda sobre la riqueza social'(6).

Esta es pues la tarea del servicio de cobros y pagos públicos, entregar o retirar medios de pago sobre la riqueza social. Si la causa estuviere en otros bienes o títulos recibidos o dados por el Estado, (transferencias bilaterales), el Estado tiene por misión garantizar la seguridad monetaria y deberá ser él el más fiel cumplidor, tanto por lo que supone su ejemplo, como por la importancia cuantitativa de los movimientos crediticios que controla. La confianza social en la validez económica de los instrumentos de cambio es condición indispensable para un desenvolvimiento ordenado del intercambio y el alma que lo impulsa.

Si los créditos que se crean o anulan tiene por finalidad una transferencia unilateral, es preciso tener en cuenta que tanta transferencia es un cobro como un pago del Tesoro y que en la operación se ven afectados no solamente el exaccionado o el preceptor, sino todos aquellos que tienen créditos concurrenciales sobre los mismos bienes y, por ende, también los propietarios de estos bienes. De lo anterior se deducen enseñanzas tales como la neutralidad en abstracto que debe mantener el Tesoro; la falsedad del Presupuesto convencional que contabiliza como transferencias únicamente las sumas pagadas; la ignorancia de que hace gala el ciudadano corriente, y los mismos técnicos, al desentenderse de los efectos inducidos sobre el resto de los ciudadanos por una transferencia, etc.

Alguien, conocedor de las formas y el espíritu del Tesoro público, estará pensando que, si el Tesoro se convirtiese en una institu

ción neutra, si sus funcionarios se desentendiesen de la centralización y afanosa custodia de sus fondos, si dejasen de guiarse por el criterio fáctico de cobrar como primera medida y pagar en última instancia, la lexitud y hasta la anarquía campearían en las finanzas públicas, los particulares y en especial los intermediarios financieros utilizarían en su provecho flecos de rentas fiscales por doquier. A esta objeción respondo: En lo que se refiere a la centralización, la unidad de caja cumplía en el Tesoro tradicional varias funciones trascendentales, producía economías monetarias al Tesoro permitiendo compensar las carencias de ingresos de unos lugares con los excedentes de otros; acrecentaba considerablemente la potencia financiera del Estado, al reunir en solo un centro y bajo una sola autoridad tan importantes caudales: establecía la centralización financiera, requisito previo para la administrativa y política; facilitaba una información completa y cotidiana de la evolución de la tesorería; evitaba que los fondos públicos fueran utilizados por los particulares. La peculiar aptitud de sus funcionarios, que les llevaba a adoptar formas próximas a las de tacaños usureros, constituía una coraza externa que coadyuvaba a la protección del Erario. Por no existir hoy tesoro propiedad del Estado, constituido por dinero fiduciario nacional, no hay posibilidad de reunir ni distribuir físicamente algo que no existe, ni tampoco hay economías o deseconomías reales porque el Tesoro refleje un guarismo elevado o reducido, positivo o negativo, en el balanceo contable de sus cobros y pagos. La potencia financiera interna del Estado no viene determinada hoy por leyes económico-monetarias, sino por decisiones políticas, y, lo mismo sucede con la centralización o descentralización de las finanzas públicas. La información del movimiento de cobros y pagos públicos tiene hoy más importancia que en tiempos del patrón oro, pero por motivos bien diferentes; ya no es el nivel de reservas

internas los que debe preocupar, sino los efectos que los citados movimientos están produciendo en el mercado financiero. Esta información es actualmente más rápida y rica merced al desarrollo de sistemas y máquinas estadístico-contables y se extiende a los movimientos financieros del sector privado, pero su posible utilización en orden a decisiones de política monetaria es una cuestión que en todo caso debería quedar absolutamente al margen del servicio jurídico de cobros y pagos públicos, para disipar cualquier sombra sobre la neutralidad y seguridad del mismo. Incluso si estos estados y datos se confeccionan por un organismo que no tenga ningún interés ni responsabilidad en los resultados producidos, salvo el de carácter profesional, los guarismos que se obtengan estarán libres de sospecha de manipulación. Además, puesto que estas estadísticas son muy valiosas, tanto para los estudiosos y críticos como para los hombres de negocios, podrán ser criticadas, mejoradas y utilizadas. En particular, pueden reducir considerablemente el riesgo y la incertidumbre de los agentes privados, especialmente si las autoridades de la política económica nacional tienen fijado por ley, a lo menos el sentido, de las medidas según sea el valor de estos indicadores.

El riesgo de que el Tesoro genere rentas fiscales indeseadas, esto es, que terceros interpuestos entre el Fisco y el sujeto activo o pasivo de la relación crediticia utilicen temporal e indebidamente el dinero, existe y tiene más importancia quizá que nunca, puesto que los movimientos monetarios son mayores. Aunque la disposición y otras cualidades de los funcionarios gestores y controladores de la tesorería sean muy valiosas a este fin, no puede depender de la variable condición de las personas la regularidad de un servicio público. Es fundamentalmente mediante una organización adecuada y una regulación rigurosa y con conocimiento de cau-

sa, como se evitarán las circulaciones de créditos indebidos. Deberán - estar claramente señalados, entre otros extremos, formas y plazos de las transacciones monetarias y responsabilidades de los funcionarios. En una economía desarrollada los intermediarios son útiles y necesarios, por lo - que el Tesoro deberá contar con ellos; lo importante es que esté bien de terminado el procedimiento, la compensación, que esté garantizada la com petencia, etc. Es preciso no perder de vista que la misión del Tesoro - consiste en anular o crear créditos contra el producto social; si se sus trae dinero del exaccionado transfiriéndole a un intermediario, el crédito continúa vivo en tanto no se inmovilice o destruya. Podrían hacerse di versas suposiciones tales como que el contribuyente ha prestado el dinero a un tercero, que el Tesoro ha realizado simultáneamente dos operacio nes, una anulando un crédito al contribuyente y otra concediéndosele al - intermediario; que se trata simplemente del proceso de cobro en desarro llo.

Además de las rentas fiscales que venimos consideran do, que podríamos llamar rentas fiscales indirectas por ser en beneficio de terceros, se pueden generar otras que afectan directamente al titular - del derecho o la obligación pecunaria en la medida en que los cobros o los pagos del Tesoro se anticipen o se retrasen. Estas rentas serán posi tivas para los individuos directamente afectados si se retrasan sus pagos al Tesoro o se anticipan sus cobros, les serán negativas si el Tesoro an ticipa la ejecución del derecho público o retrasa el cumplimiento de la - obligación. Todas estas anomalías tienen importancia, no tanto por la - cuantía material de las mismas, (que puede ser muy considerable), como por la sensación de inseguridad y hasta de inmoralidad, que introducen y

propagan en las relaciones económico-sociales. Es obvio que si el Tesoro no recibe ni entrega nada en la operación, está en óptimas condiciones para garantizar la neutralidad. Lo ideal sería, no solamente que el Tesoro no sea parte interesada, sino que los ciudadanos tuviesen el convencimiento de su neutralidad y de que sus patrimonios están siendo afectados en las operaciones del Tesoro con terceros.

VII.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE "POLITICA ECONOMICA"

Las batallas políticas de las sociedades actuales, conseguida la libertad e igualdad formal para todos, se riñen fundamentalmente en temas económicos. La economía es interdependencia y participación. Las posibilidades económicas de cada individuo dependen de la magnitud del producto social y de una forma inmediata de la alícuota o parte relativa - que le corresponda en el reparto. El interés individual se centrará mas en la producción o más en el reparto, según sean las expectativas de apropiación de riqueza. Si lo que recibe cada socio no está en relación directa con - lo que aporta, debe desconfiarse de la efectividad de su contribución al - producto social, puesto que lo que cada uno puede adicionar a la tarta es insignificante, y esta nimiedad será preciso repartirla en innumerables pedazos. Por el contrario, si le es factible alterar las normas que le afectan directa e inmediatamente en la participación de la renta social, este - trabajo deviene enormemente provechoso, dado que pequeñas mejoras en - las ponderaciones de la distribución representarán mejoras sustanciales en su renta absoluta personal, y lo que no es menos importante, mejorarán - su posición social relativa.

La colectividad como conjunto buscará el máximo bienes

tar del colectivo, dependiendo este bienestar de las mismas variables, la cuantía del producto social y su reparto. Producción y distribución están interrelacionadas. La estimación de los parámetros en las distintas estructuras es problemática y depende de multitud de factores. A su vez la valoración de las estructuras estocásticas y de sus resultados dependerá de las ideas éticas y políticas con que se miren. A este respecto, pienso que, parafraseando a A. Smith, pueden formularse un par de proposiciones, con las que estarán de acuerdo la generalidad de los economistas, y que podrían servir como criterios orientadores para la legislación e intervenciones económicas de los poderes públicos.

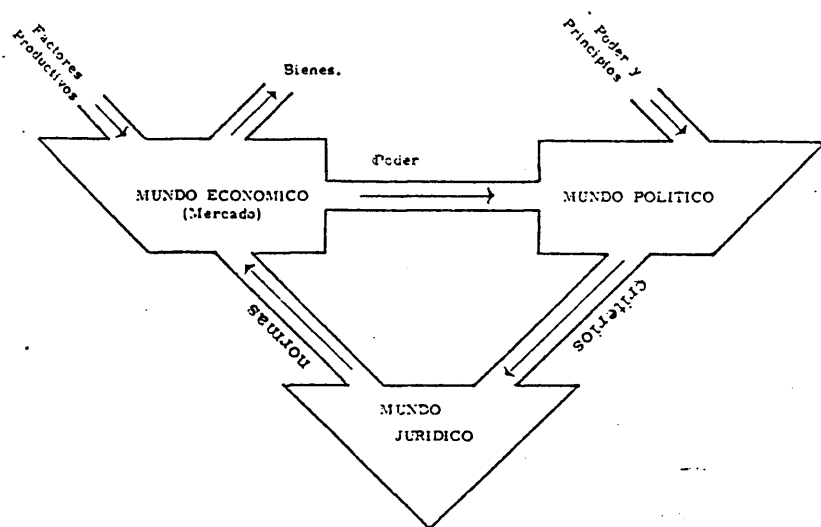
a) Las instituciones políticas, las estructuras económicas, las normas jurídicas, deberán establecerse de tal manera que los individuos, buscando su particular beneficio contribuyan máximamente al bien general de la colectividad "como si fueren guiados por una mano invisible" (7).

b) Una pequeña incertidumbre político social de los agentes en cuanto a la apropiación de los resultados de su actividad económica es más nociva para el Producto Nacional que las estructuras productivas más defectuosas. (8).

Con ayuda del gráfico y de algunos conceptos elementales de la Teoría Política y del Derecho voy a intentar desarrollar un poco más estas ideas.

GRAFICA VII-3

ESQUEMA DE LA DINAMICA ECONOMICO-SOCIAL



El mundo político está integrado por la polémica social para llegar a un acuerdo o decisión unitaria sobre la configuración de una comunidad, (distribuyendo esferas de acción y de bienes y servicios), des- envolviendo, defendiendo o transformando el orden vinculante con que se organiza esa comunidad (9).

A partir de este acuerdo de principios y criterios, se -

elabora el Derecho positivo con la finalidad de ordenar la afluencia de la vida social, estableciendo normas que encaucen las acciones del proceso, objetivando las posibilidades de existencia de los hombres que conviven en esa comunidad, fijando sus oportunidades de acción: la estructura de esa convivencia se define como unidad de orden (10).

Hay autores para los que lo social, caracterizado como cooperación de los individuos dirigida a satisfacer las necesidades de cuantos conviven, está integrada, de una parte, por la materia, el contenido, lo determinado, y de otra, por la forma, el continente, lo condicionante. Estos dos elementos se identifican como Economía y Derecho (11).

La actividad económica, en cuanto actividad social o de relación, se realiza mediante el mercado o intercambio. Sin mercado no hay actividad económica ni producto social. La potencialidad del mercado depende del stock de bienes materiales y personales y su distribución inicial entre los individuos del grupo y de las normas que regulan el flujo de las mercancías. En general, favorecer las transacciones será incrementar la renta colectiva y dificultarlas supondrá un empobrecimiento en términos absolutos.

El Derecho positivo se puede considerar, en su proyección sobre la Economía, dividido en dos grandes ramas: un Derecho mercantil industrial que busca encauzar y garantizar la actividad económica - para la mayor eficiencia; otro segundo grupo de disposiciones que, basadas en principios de solidaridad humana, tienden a garantizar cierta participación individual en el producto social al margen de las valoraciones mercantiles.

Aunque puede suceder que una más igualitaria disposición de los bienes de capital aumente el bienestar del colectivo, no solo por el efecto redistributivo, sino también porque genere una renta nacional más elevada, y aunque también es posible que modificando las estructuras mejoren simultáneamente la producción y su distribución, sin embargo, parece claro que buen número de normas que buscan la equidad del sistema lastran su eficacia y viceversa.

Volviendo una vez más a Adam Smith, éste exigía de las normas claridad y certeza, (12), y que no interfirieran el tráfico mercantil (13). Un examen de las legislaciones actuales a la luz de estos principios arrojaría un juicio bastante negativo y a la vez apuntaría importantes posibilidades de mejora.

Me interesa ahora insistir en la certeza o seguridad jurídica que debe ofrecer el proceso económico. Aquí lo verdaderamente importante es la confianza que los agentes tengan en la eficacia de las normas. En este sentido, son un factor de inseguridad y riesgo tanto el desconocimiento exacto del alcance de las leyes, (de ahí la exigencia de claridad), como el temor a su incumplimiento.

Si analizamos desde esta perspectiva la Política económica, vemos que una buena parte de sus medidas, y ciertamente la mayor parte de las intervenciones en el mercado del dinero y el crédito, tienen por objeto un desvío de los flujos de bienes. Ya hemos visto que el Derecho es un condicionante de la vida social y si estas condiciones no son adecuadas, lo racional será modificarlas. De las diversas causas y pro-

cedimientos de modificación de un ordenamiento jurídico, (en cuyo análisis, ni siquiera en su enumeración, podemos detenernos), solo comentaré las decisiones "políticas", que pretendiendo no alterar formalmente el mundo jurídico, intentan dirigir el mercado. Estos actos políticos tienen tres - características: 1º) Se dirigen directamente al mundo objetivo o material, prescindiendo del proceso normal del Derecho. 2º) Modifican "a posteriori" la aplicación determinada por el mercado. 3º) Tienen un carácter de excepcionalidad y transitoriedad coyunturales.

De facto, son una suspensión temporal de la aplicación - de normas. Soslayando una vez más la problemática de la ciencia jurídica, desde el punto de vista del análisis económico para que el cuerpo social tolere la ingerencia, los individuos deberán estar concienciados sobre la emergencia y transitoriedad del problema. Incluso con estas características, si las medidas interventoras se reiteran, la incertidumbre y el desconcierto paralizarán el proceso productivo y los esfuerzos se centrarán en alterar en beneficio propio las reglas del juego. La conciencia social sobre la estabilidad y equidad del Derecho se transforma en idea de un - convencionalismo circunstancial y una vivencia de provisionalidad. Los - ciudadanos ya no tendrán la sensación de ser gobernados por la "mano invisible", más bien se sentirán expoliados por la política de turno y apostarán por la correspondiente revancha. El Derecho positivo se convierte en un arma que el Ejecutivo aplica y modifica con una discrecionalidad - casi ilimitada.

Las fronteras entre lo político y lo administrativo se bo-rran y desde luego se prescinde del formalismo legislativo. Hemos co-

menzado diciendo que la dinámica política del mundo actual tiene una sustancia fundamentalmente económica. Pues bien, simultáneamente se constata que la "política económica" es recabada como competencia casi exclusiva de los Ejecutivos, esto es particularmente cierto en los temas del - dinero y el crédito donde el papel del Legislativo se reduce en la práctica a enterarse de hechos consumados.

El mar de la política económica es proceloso, salpicado de escollos y cubierto de brumas. ¿No será un tanto pretencioso la denominación de política y quizá a buena parte de las intervenciones de las autoridades les correspondería el calificativo de "administración?". ¿Navega la economía más rauda y con rumbos más rectos y travesía más apacible merced a los frecuentes giros de timón, o más bien es al contrario?. Si el reparto y la asignación de recursos que se produce con la organización y normas establecidas es socialmente inaceptable, hay un desacuerdo entre los valores vigentes en esa sociedad y el Derecho positivo, por lo que es necesaria una adaptación de éste último. No hacerlo así supone una - cobardía moral, caminar hacia un cataclismo político e introducir criterios de arbitrariedad en las relaciones económicas que paralizan y desmoronan el sistema.

La impresión que se percibe al analizar la sucesión de - medidas de política económica es: por una parte, que se trata de ensayos o tanteos; por otro lado, que sus mentores no ven en la Economía más - que su aspecto físico y matemático, desconociendo u olvidando el lado psicológico del proceso. Esta idea se reafirma con los métodos estadísticos de contrastación y predicción en boga, como si de pruebas baconianas se -

tratase. Parece que solamente unos cuantos avisados, los responsables de las decisiones, son suficientemente inteligentes, los demás son pobres ignorantes y a la vez cobayas de experimentación. Pero, como constantemente se alteran las normas, indica, o bien que las anteriores no eran acertadas, o que los sujetos pacientes reaccionan en sentido no deseado por el experimentador, por lo que es necesario un nuevo elemento corrector. Todo ello equivale a que el pacto social es una y otra vez roto lo que llevará a la desintegración económico-social del grupo.

El aspecto psicológico, de expectativas, de aptitud o disposición de los individuos era trascendente para A. Smith y no lo era menos para J.M. Keynes, sin embargo, los keynesianos lo han olvidado en la práctica.

VII.4. EL QUE Y PARA QUE DE LA POLITICA MONETARIA

Las llamadas nuevas o modernas funciones convierten al Tesoro en un agente discrecional del sistema monetario, en autoridad activa de la política monetaria. Diseñaremos una breve panorámica de lo que se entiende por política monetaria e intentaremos luego explicar la participación del Tesoro en esta política.

Un sistema monetario está integrado por una unidad de medida del valor económico de los bienes con sus correspondientes múltiplos y submúltiplos (sistema de numeración), unas instituciones con capacidad para crear dinero (sistema institucional), una ordenación jurídica y técnica que fija las reglas de funcionamiento (sistema normativo); un cosmos econó

mico-social en el cual nacen y se desenvuelven las relaciones monetarias, (sistema económico social).

La unidad de cuenta, en tanto se trata de concepto abstracto no ligado directamente a cantidad determinada de mercancías concretas, resulta indiferente a efectos económicos o, como dirían los clásicos, es un "velo neutral". Sin embargo, aunque el nivel o capacidad adquisitiva de la unidad monetaria del sistema sea dentro de una economía cerrada indiferente, no son neutras las variaciones en esta unidad de valor. Por ser el dinero portador de valor y el término de referencia de la mayoría de los derechos y obligaciones económicas pendientes, se convierte en el instrumento de estrategia económica por excelencia. La alteración del valor económico de la unidad monetaria hará cambiar las expectativas de los agentes económicos que buscarán nuevamente la estrategia más favorable que, sin duda, afectará nuevamente al valor del dinero, prosiguiendo la cadena.

Las instituciones monetarias han existido en todas las organizaciones políticas de la historia, lo cual parece indicar que el dinero siempre tuvo un componente jurídico social muy elevado. En un sistema con dinero de pleno contenido se suponía que bastaba con la garantía jurídica de la circulación metálica, que debía nutrirse y fluir de acuerdo con las leyes económicas del coste de reproducción y abundancia o escasez relativas del dinero, las autoridades se limitarían a vigilar y garantizar ese orden natural.

En los sistemas fiduciarios actuales, el valor del dinero

deja de tener una relación directa o inmediata con el oro o con cualquier otra mercancía concreta.

El valor de mercado de un bien viene determinado por el coste marginal de su producción, que debe coincidir con su utilidad marginal. Aunque los teóricos del patrón oro sostenían que el coste del dinero coincidía con el de la producción del oro, la verdad es que ello no bastaba para que el valor del dinero se mantuviera estable, porque con independencia de las oscilaciones a largo plazo en la producción de oro, el dinero siempre fue algo más que metal amonedado. El componente fiducial - ha formado parte en todas las épocas del valor del dinero. Cuando la confianza social era elevada la utilidad del dinero crecía y el coste de generar crédito disminuía, si se quebraba la confianza, el valor del dinero - crédito se hundía y el coste de producirlo subía con el riesgo. En este último caso se intentaba cambiar del dinero-crédito al dinero-mercancía, como reserva de valor, y simultáneamente, subía el interés, o precio por el préstamo del dinero. Los clásicos decían que no debía circular más - crédito que el que pudiera cubrirse con el oro (14); si esta regla no era respetada, más pronto o más tarde aparecería el flujo o reajuste que eliminaba los créditos no respaldados. La demanda de oro crecía como mercancía reserva de valor y disminuía en cuanto dinero-instrumento de intercambio. Si Adam Smith llama al dinero "rueda motriz" que pone en marcha la circulación de los bienes (15); cabía esperar que los economistas posteriores hubieran prestado un poco más de atención a las perturbaciones que los cambios en el diámetro o engranajes de la rueda iban a originar en el flujo de rentas. En forma resumida y simplista podemos decir que hasta J.M. Keynes los postulados dominantes eran la convertibili-

dad de la moneda y la no intervención de la autoridad, o, intervenciones muy tenues (moderadas alteraciones de tipos de interés) en el mercado crediticio; la cantidad y velocidad de la masa monetaria eran variables en dógenas al sistema que dependían del volumen comercial del país (el oro se distribuía por el mundo en proporción a las transacciones), de las instituciones o estructuras financieras y de las expectativas o actitud fiducial de la sociedad.

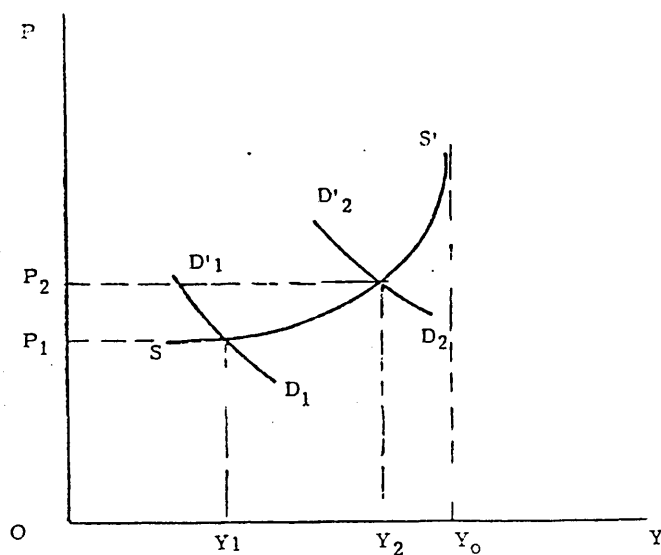
A partir de la "General Theory", las autoridades monetarias asumen más o menos explícitamente la responsabilidad de controlar el ritmo de la circulación monetaria, pretendiendo evitar reducciones e inflaciones excesivas. Los drenajes o fugas monetarias lastran y reducen la circulación económica minorando su potencial; el incremento de liquidez - más allá de cierto límite desintegra las estructuras y produce una serie - de efectos supuestamente perniciosos. Si la bárbara ley del oro es un impedimento para la política monetaria racional debe eliminarse. Sin embargo, estas cuestiones son objeto de controversias: no se dispone de sistemas de valores consistentes y de aceptación generalizada; los análisis sobre las interrelaciones de la economía monetaria y real apenas sobrepasan un estado poco más que de intuición; los modelos de política monetaria parecen hallarse en fase perpetua de experimentación.

La política monetaria nace como un instrumento a través del cual se intentaba evitar la depresión, incrementar la ocupación y la renta, mantener el pleno empleo. Recordemos que el diagnóstico que origina esta receta es el siguiente: los ahorradores no desean prestar su capital sino más bien tenerlo atesorado; los inversores no desean invertir -

porque los intereses que deben pagar por los préstamos son altos y las expectativas de rentabilidad de las inversiones pequeñas; con estas estrategias el paro crece y la comunidad obtiene una renta muy por debajo de sus posibilidades. Cuanto más se retraigan los ahorradores e inversores, más caerá la actividad económica, y cuanto mayor sea la depresión más confirmados resultarán los pesimismos. Las autoridades monetarias pueden parar esta gangrena y revitalizar la circulación económica. Cómo? Sosteniendo y aumentando el crédito que conseguirá desplazar hacia arriba la demanda y con ello la renta real (16). El gráfico refleja la idea de la política monetaria de los discípulos de Keynes hasta finales de los años 60.

GRAFICA VII-4

LA DEMANDA EFECTIVA Y LA RENTA, CON LA FUNCION
DE OFERTA SIN DESPLAZAMIENTOS



En ordenadas se representa el nivel de precios y en abscisas la renta real, esto es, el flujo de bienes que genera la economía en un período medido a precios constantes. Y_0 es la renta máxima que puede generar la economía en el supuesto de pleno empleo de los factores. La curva SS' representa la oferta global en función del precio y la curva $D_1D'_1$ la demanda global. Con esta demanda la renta es Y_1 y el nivel de precios P_1 . Si las medidas monetarias consiguen desplazar la demanda hacia la derecha, la renta se elevará. Además, como la pendiente de la oferta global es en una primera fase muy suave, incrementos sustanciales de renta apenas motivarán elevaciones de precios. Esto es así porque la economía se encuentra muy lejos de pleno empleo. A partir de un determinado nivel de renta, por ejemplo Y_2 , los aumentos de demanda se traducen en pequeños incrementos de renta y notables elevaciones de precio; hasta que finalmente alcanzado el nivel de renta real Y_0 , correspondiente al pleno empleo de la Economía, cualquier incremento de la demanda se traducirá exclusivamente en una elevación de precios.

Siguiendo esta política, las autoridades monetarias resultan aliados de los empresarios a quienes garantizan crédito fácil y barato y les aseguran demanda para sus productos. Se dice que los acumuladores de activos monetarios no ven disminuida su capacidad adquisitiva, pues no se genera inflación, sino aumento de la producción. Sin embargo, es preciso analizar más despacio el tema: 1º) los atesoradores habían adoptado una estrategia contando con que el interés del dinero era alto y tendía a subir, al resultar fallidas sus previsiones, no cabe duda que experimentan un quebranto en este activo. Basta ver que el precio del dinero (intercambio de su patrimonio) se ha abaratado frente al precio de los demás bie

nes. Aunque pudieran adquirir la misma cantidad de bienes, su posición relativa social ha empeorado en la medida en que tengan un porcentaje de activos financieros más alto que el conjunto. 29) el fallo en los pronósticos se ha debido a la intervención de las autoridades. En la hipótesis - de un sistema político democrático el poder es delegado de los mismos - ciudadanos, luego estos debieran conocer que si se produce una situación determinada las autoridades intervendrán, pero de contar con la intervención de las autoridades ni ahorradores ni empresarios habrían sido pesimistas, y en consecuencia la intervención de las autoridades no hubiera sido necesaria y desde luego, ineficaz en la medida en que las estrategias de los ciudadanos se habrían anticipado. Surgen así una serie de interrogantes, que ponen en tela de juicio desde la legitimidad política y jurídica de las medidas hasta la equidad y eficacia de los efectos. Tal vez como medida excepcional y singular, para una situación excepcional de crisis - económica y social, resulte fácil de justificar una decisión monetaria de - emergencia que restablezca un orden de general aceptación, pero defender desde el punto de vista teórico una política monetaria discrecional competencia del Gobierno es tarea nada fácil, a menos que se parta de postulados generalmente considerados como inaceptables. Veamos un par de cuestiones a título de ejemplo:

a) Cualquier alteración en las condiciones crediticias - del sistema supone cargas impuestas adicionalmente sobre unos y/o subvenciones para otros, ¿cómo se compagina una reserva legal tan estricta en la materia de los impuestos tradicionales con la discrecionalidad monetaria?

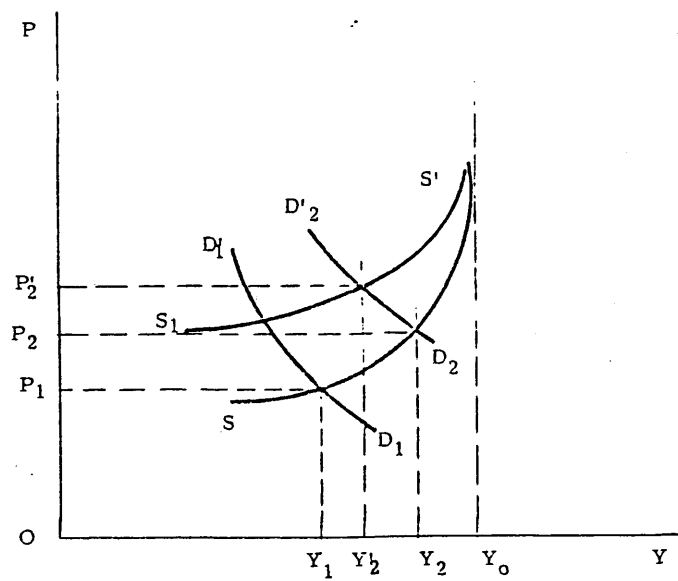
b) Si hay una teoría científica sobre las intervenciones

monetarias, en base a sus enseñanzas, será posible regularlas; si esto - no es así, ¿qué criterios utiliza el Gobierno y qué garantías de control - político y de eficacia económica ofrecen sus medidas?. Si las medidas - que se toman son las patrocinadas por los teóricos, ello es un argumento a favor de la regulación o automatismo, si son medidas tomadas por sorpresa, (que parece el principal argumento a favor de la discrecionalidad), ello implica, o bien que la medida es un despropósito, para asegurar la sorpresa, o que los dirigentes de la economía son los únicos enterados y sabios.

Estos y otros interrogantes han ido aflorando a la reali-
dad a medida que los sujetos van notando los efectos de las medidas mo-
netarias y crediticias. Los modernos neokeynesianos han sustituido el -
modelo primitivo y simple, a que hemos hecho referencia, por uno más -
complejo en el que se reconoce un importante papel a las variables finan-
cieras en general y a la moneda en particular sobre el gasto, bien vía -
coste capital, bien a través de las alteraciones del patrimonio, los racion-
namientos y controles del crédito, etc. También hablan de la sustituibili-
dad del dinero por otros activos financieros. Como resultado de todo ello,
el gráfico VII-4 se transforma en el VII-5, donde la traslación inicial de
la demanda desde $D_1D'_1$ a $D_2D'_2$ desplazará hacia arriba la oferta, con
la consiguiente reducción de la renta y elevación de precios, pudiendo su-
ceder que el esfuerzo por aumentar el empleo termine en mayor paro y
con precios más elevados.

GRAFICA VII-5

LA RENTA CON DESPLAZAMIENTOS SIMULTANEOS DE
LA DEMANDA Y LA OFERTA



No es posible aquí una descripción de las diversas teorías monetarias que se han ido sucediendo en los últimos 40 años y mucho menos un análisis y crítica de las mismas (17). Aunque la mayor parte de los modelos que se han utilizado en este período son de corte keynesiano, no han faltado detractores que los han tildado de falaces, ineficaces y hasta causantes principales de los males que pretenden remediar. Quizá el oponente más brillante y constante a la concepción monetaria keynesiana y en particular a la política monetaria discrecional sea Milton Friedman, Jefe de fila de la escuela monetaria (18). En síntesis los monetaristas sostienen que las variaciones de la renta nominal obedecen a variaciones de la masa monetaria (definida en alguna de sus formas); la demanda de moneda tiene tendencia a aumentar con el tiempo, en función de la renta efectiva y de los rendimientos de otros activos (reales o financieros); la producción real depende en fin de cuentas del estado en que se encuentre la oferta, luego en períodos suficientemente amplios si hay inflación ésta será motivada por una expansión excesiva de la oferta monetaria. Sin embargo, los monetaristas se oponen a la política monetaria deliberada argumentando que el proceso de transmisión no está suficientemente bien conocido, que existen desfases entre el momento en que se dan las circunstancias que aconsejarían la intervención y el conocimiento del mismo, que también habrá demoras en la puesta en práctica de las medidas y que éstas tardarán un tiempo en producir efectos. En conclusión, que las medidas discrecionales, la mayoría de las veces serán desproporcionadas en la magnitud y en el momento inoportuno.

Otros autores han puesto de manifiesto que en países de economías abiertas y dependientes no es posible una política monetaria in-

dependientes ya que sería completamente neutralizada por su balanza de pagos. Preconizan que los grandes países regulen conjuntamente la masa monetaria mundial global (monetarismo global), de manera que los precios y la producción se mantenga a los niveles deseados (19). Resulta ilustrativo en este sentido recordar que las épocas de orden y estabilidad monetarias mundiales han coincidido con hegemonías financieras, la inglesa hasta 1914, y posteriormente la americana hasta los 70.

Las discusiones sobre el fondo del problema, regulación o discrecionalidad, están inacabadas y tal vez su mayor aportación ha consistido en una mejor comprensión de los mecanismos de la política monetaria.

Desde la perspectiva histórica se pueden formular, entre otras, observaciones como las siguientes:

19. Las políticas monetarias de los años 40 buscaban en principio reanimar la economía elevando la demanda basadas en un modelo simple; sus resultados eran inmediatos. Hoy, con la economía mundial deprimida, los esfuerzos se centran en la estabilidad monetaria y el equilibrio exterior. Hay economistas que consideran la política de dinero fácil la causa principal de estos problemas y simultáneamente las dudas o vacilaciones de la política monetaria, a través de la incertidumbre que transmiten, el principal generador del paro.

20. Parece que se pone una fe grande en los contrastes estadísticos de resultados. Debe tenerse en cuenta que las pruebas tien-

den a medir casi exclusivamente el efecto de las medidas monetarias sobre la renta a plazo relativamente breve, no considerando los costes, la redistribución, las consecuencias a más largo plazo, etc. (20). También es de advertir que la mayoría de los test se realizan en la economía americana reciente y que por lo mismo sus enseñanzas difícilmente son aplicables a otros espacios y tiempos. Pero, además, en mi opinión, los contrastes de hipótesis en macroeconomía, aunque tengan validez histórica, deben tomarse con meditada precaución a la hora de formular predicciones por varias razones:

a) En los resultados suelen influir muchos factores, algunos no integrados en el modelo y cuyo comportamiento y afectación a los resultados es muy variable, según circunstancias.

b) Variables y resultados suelen estar muy autocorrelacionados, por lo que los resultados de hoy se convierten en variables mañana.

c) Los mismos datos objetivos (medio y factores físicos, técnica, instituciones, etc.) producirán resultados muy distintos según cuales sean las aptitudes o estrategias de los agentes y éstas están en reajuste constante, y desde luego, uno de los elementos que las modifica es la aplicación de medidas políticas y sus efectos.

39. La política monetaria ha dado frutos bastante aceptables cuando las economías estaban en crisis de producción y se ha utilizado como palanca para ponerlas en pie. Pienso que ha sido decisivo a estos efectos la disciplina que en tales situaciones suelen aceptar los agentes.

49. Cuando el pleno empleo deja de ser la preocupación absorbente, las medidas monetarias y crediticias se utilizan para desviar recursos y redistribuir rentas. La productividad del sistema suele deteriorarse en este caso, no solo por la disfuncionalidad económica que se puede introducir, sino sobre todo por el resquebrajamiento de la disciplina entre los sujetos, los cuales se ven enfrascados en una guerra de enriquecimiento a base de empobrecer al vecino.

50. Para que la política monetaria tenga éxito no solo ha de contar con las condiciones internas y las previsibles reacciones, - también juega decisivamente la situación internacional y las políticas monetarias de los demás países. En este aspecto políticas monetarias independientes suelen degenerar en ruinosas competencias.

60. Quizá las intervenciones que miran a los equilibrios financieros internos puedan ser tratadas desde el punto de vista conceptual y de sus objetivos y posibilidades de forma fundamentalmente distinta a las manipulaciones de los flujos internacionales, aunque naturalmente ambos estén estrechamente interrelacionados. Las necesidades de cambios de estrategia de los tipos de cambio queda justificada por simples cambios en las políticas de terceros.

A pesar de las dudas que nos hemos planteado y de otras muchas que pueden formularse, la política económica y más concretamente la política monetaria con un amplio margen de poder discrecional por parte de los Gobiernos es una realidad que está ahí. Las intervenciones del Gobierno son cada día más numerosas y más profundas. Dando pues por

supuesta la competencia del Ejecutivo, vamos a examinar la gestión o co-gestión del Tesoro público en esta materia y sus formas de proceder para poder juzgar sobre la racionalidad de los métodos.

VII.5. EL QUE Y PARA QUE DE LA POLITICA FISCAL

Hasta la década de los 60 era corriente estudiar las - políticas monetaria y fiscal como ramas separadas y a cargo de autoridades gubernamentales diferentes. Las autoridades monetarias tenían a su cargo la oferta de activos financieros y vigilaban los bancos para de esta manera controlar la oferta de dinero o la tasa de interés y mantener los precios y el tipo de cambios a los niveles deseados. La autoridad presupuestaria controlaba el presupuesto de ingresos y gastos siendo su objetivo mantener la demanda agregada y el empleo a un nivel satisfactorio. Aunque se reconocían las implicaciones entre ambas políticas, frecuentemente se las analizaba como si fueren independientes.

El desarrollo reciente de la teoría fiscal da por sentada la vinculación y estrecha complementariedad de las medidas fiscales y monetarias, hasta el punto de que comienzan a desvirtuarse las discusiones que presentan ambas políticas como alternativas opuestas (21). En general se tiende a ver las controversias entre monetaristas y keynesianos sesgadas por las definiciones de partida y puntos teóricos distintos - sobre la dinámica (22).

Queda lejos el entusiasmo de la revolución keynesiana durante la cual se llegó a creer que el presupuesto era un instrumento -

eficiente y suficiente para controlar la demanda y por su medio el empleo. El efecto inmediato que las medidas presupuestarias puedan ejercer sobre la demanda depende de la elasticidad de otra serie de magnitudes, tales - como balanza de pagos, consumo e inversión privadas, mercado monetario, etc. A su vez cómo quedan afectadas estas variables dependerá de una - serie de hipótesis: forma de financiar el gasto público, política de rentas, política monetaria, tasas de interés, controles de crédito, tipos de cambio, políticas de otros países, etc. Por otra parte es preciso tener en cuenta no solo el impacto inmediato, sino también los efectos a plazo más o menos corto; por ejemplo, un aumento del gasto público, según su forma de financiación puede originar un encarecimiento del dinero o un aumento de los impuestos sobre beneficios; en la medida en que estos efectos no sean contrarrestados por otras tendencias, bajará la inversión y - las mercancías nacionales perderán competitividad.

Los estudiosos de la política fiscal actual se centran en temas como los siguientes:

19 Desde una perspectiva global, en qué medida las - magnitudes de los déficits y superávits presupuestarios, dada una contextura real y monetaria, modifican la estructura de los equilibrios de ambos mercados (23).

20 En qué medida la expansión del sector público (orientado administrativamente) tiene lugar a expensas del sector privado (orientado por el mercado). "Crowding out" (24).

30 Otra vía centra su atención en las perturbaciones -

que la acción fiscal introduce en las expectativas de la actividad privada (25).

4º Hasta qué punto el sector público es una alternativa o una prolongación del sector privado, y qué grado de conciencia social hay de este asunto, es otro derrotero (26).

Otras muchas cuestiones hacen apasionantes las discusiones sobre política fiscal hoy: armonización entre las políticas de diversos países, modelos matemático-estadísticos adecuados para la exposición y contrastación, elección de indicadores de la eficacia, naturaleza endógena o exógena de la política fiscal, etc. (27). Lo expuesto hasta aquí pretende dar una idea de la problemática, no para entrar en un estudio en profundidad de todas o de algunas de sus cuestiones, sino únicamente con la intención de poner de manifiesto que las conclusiones mantenidas en mi tesis pueden ser hipótesis de trabajo más claras y fructíferas que las manejadas tradicionalmente.

Para soslayar discusiones vamos a conceder que la política fiscal comprende cualquier cambio discrecional en los ingresos o gastos del Gobierno. El cambio puede ser cuantitativo, o cualitativo, afectar a los ingresos, a los gastos o, a ambos; no importa la autoridad que introduce el cambio, basta que suponga una alteración intencionada de la normativa precedente, en oposición a los cambios ocasionados automáticamente por alteraciones en el nivel de actividad económica. Sin embargo, la definición nos sigue planteando interrogantes: ¿los gastos deben estar financiados con impuestos o deuda, o bien pueden serlo creando moneda?.

Pero en el caso de crear dinero para atender un gasto, ¿es político: fiscal o, es monetaria? ¿Incluimos en la denominación todos los ingresos y gas tos del Gobierno, o solo los comprendidos en el Presupuesto? En el pri mer caso necesitamos criterios adicionales para acotar la realidad "Go- bierno"; en el segundo, nos encontramos con que el Presupuesto es un - cómputo parcial de las intervenciones del Gobierno en la economía y que buen número de actividades incluidas en el Presupuesto tienen la misma naturaleza económica que otras extrapresupuestarias.

Mis observaciones van a arrancar de cuestiones previas a la precitada definición. Dejando de lado los reparos que ofrece el sus- tantivo "política", que ya han sido resaltados al hablar en un epígrafe an terior de la política económica, creo que el adjetivo "fiscal" merece al- gunas consideraciones.

Fiscal indica perteneciente al Fisco, o caja del Estado. Como la totalidad de los ingresos y de los pagos nacían, (en la concep- ción clásica de la Hacienda), del Presupuesto y se aplicaban al Presupues to, decir ingresos y pagos fiscales era sinónimo de ingresos y pagos pre supuestarios. Por otra parte cualquier pago implicaba la existencia pre- via de un ingreso, ya que la posibilidad material de realizar pago: esta- ba limitada para el Tesoro, como para cualquier economía privada por las existencias de numerario; bastaba conocer la magnitud de los gastos, o de los ingresos, para que el otro término quedase determinado, salvo las pequeñas oscilaciones que pudiera experimentar el remanente de teso rería. Es decir ingresos fiscales = gastos fiscales - variaciones en las existencias de caja, siendo estas últimas de muy escasa cuantía en rela ción con los sumandos presupuestarios. Así que el calificativo fiscal era

una acabada síntesis de las dos partes antagónicas del Presupuesto; era - como un gancho en el que se balanceaban los ingresos y gastos presupuestaríos.

La tesorería del Estado, en cuanto fondo de riqueza líquida ha desaparecido con la implantación plena del papel moneda legal, - dicho papel en manos del Estado emisor no es ni activo ni pasivo de nadie. Podemos seguir utilizando el concepto formal del Fisco, además de en el sentido organización-institución, como contabilización o sumatorio - de los cobros y pagos públicos y balancear unos y otros; pero sabiendo - que puertas adentro del Tesoro solamente hay guarismos y formalidades, el dinero nace y muere al traspasar su dintel.

En términos algebraicos, el Fisco del "patrón oro" tenía las posibilidades de su actuación limitadas al campo de los números positivos, no podía sustraer de su tesorería una cantidad superior a su remanente, una caja nunca puede tener números rojos. El Tesoro moderno - está capacitado para operar en el campo de los números positivos y negativos; la razón de esta ampliación es que mientras el Tesoro clásico computaba cosas reales que entraban y salían de sus cajas, la actuación contemporánea del Tesoro es totalmente ajena a sus cajas, lo que pueda entrar o salir de ellas son meras formalidades, en cambio lo que los particulares entregan o reciben sí es dinero-riqueza.

Remedando la dialéctica hegeliana, el Tesoro clásico era una dialéctica materialista: los ingresos constituían la afirmación de la existencia de la tesorería; los pagos su negación y, su síntesis consti

tuía la fiscalidad. Aunque esta estructura de raciocinio se sigue utilizando formalmente, la tesis y la antítesis son falsas en el Tesoro moderno. La "fiscalidad" moderna no se la puede dar el sentido de la clásica suficiencia de los ingresos, es necesario proyectarla en la economía nacional. El seguir llamando "fiscalidad" al efecto que producen los cobros y pagos públicos en el equilibrio general creo que puede producir peligrosos espejismos.

En primer lugar los cobros no están orientados a los pagos ni éstos proceden de aquellos. La contraposición entre unos y otros puede mantenerse como una medida muy tosca de los efectos que la intervención estatal produce en el equilibrio monetario del sistema. Digo muy tosca, porque la motivación económica a que responden los diferentes cobros y pagos y los efectos que producirán en la liquidez general son muy dispares: Un cobro puede proceder de la venta de un bien o servicio y, en este caso, suponiendo se cubre el coste de producción, el mercado monetario no experimentará alteración. Si se trata de una exacción seguramente tendrá distinta incidencia monetaria si la vinculamos con los gastos a través de un principio de contraprestación más o menos genérico - que si fundamentamos el tributo en la solidaridad. La estructura técnica de los impuestos será también de trascendencia monetaria. Por el lado de los pagos no pueden equipararse los que responden a una contraprestación real con las transferencias unilaterales, etc. En resumen que abogo, para los efectos de la "política fiscal", porque cobros y pagos públicos sean agrupados en categorías homogéneas a las que se afectará de coeficientes adecuados previamente a su acumulación. Debe romperse la coraza del Presupuesto formal y recopilar para su ordenación cuantos co

bros y pagos tengan interés a efectos de la política pretendida, sean presupuestarios o extrapresupuestarios, incluso puede suceder que buena parte de las partidas presupuestarias sean irrelevantes a estos efectos.

Si de nuestras preocupaciones de liquidez y demanda - agregada pasamos al objetivo de una equitativa distribución del patrimonio o de la renta, el modelo que necesitamos es muy diferente: no podemos meter en un mismo saco los cobros por precios, tasas e impuestos basados en el principio del beneficio con las exacciones fundadas en el principio - de la capacidad de pago de los contribuyentes. Dentro de cada una de estas categorías será preciso normalmente hacer subclasificaciones en razón de la progresividad de exacciones específicas. Algo similar podemos decir de las distintas clases de gastos a las que habrá que ponderar de forma distinta. Puesto que cobros y pagos redistributivos, después de las correspondientes ponderaciones, sumarán normalmente cantidades muy diferentes y, dado que unos y otros realizan la función redistributiva independientemente, en el sentido de que al realizar un cobro disminuye la capacidad de disposición sobre el producto social del exaccionado y aumenta - la del resto del colectivo, y, a la inversa, al realizar un pago, mejora el beneficiario y empeora el colectivo, debemos acumular los ingresos y los pagos. Por lo que se refiere a las exenciones pienso que no deben computarse puesto que su finalidad es, cuando se basan en razones de - equidad, adaptar la presión del gravamen a la situación personal del contribuyente y por consiguiente ya ha sido tenido en cuenta en la determinación del coeficiente a aplicar al impuesto de que se trate.

Así mismo debemos elaborar un modelo específico para

medir el grado en que la actividad estatal es una alternativa del sector - mercantil, puesto que hay actividades estatales que, con independencia de la situación coyuntural, tenderán, en mayor o menor grado, a ser independientes, complementarias, o, sustitutivas.

En general para cada objetivo de los perseguidos por - el sector público necesitaremos un modelo o presupuesto en el que no tie nen por qué entrar todas las variables, y, sobre todo, que tendrá unos - criterios de valoración distintos. Las dificultades de su elaboración serán grandes en la mayoría de los casos y sus resultados cuestionables, pero creo que serían una información muy superior a las vagas opiniones que es posible formar a través de la nebulosa presupuestaria actual.

VII.6. EL TESORO COMO VIGILANTE DE LA ECONOMIA NACIONAL

En el capítulo IV hemos mencionado como cuando las guerras mundiales, las presiones sociales, las crisis económicas u otros acontecimientos forzaron a los Gobiernos a entregar sumas monetarias por encima de los rendimientos de los impuestos, fue el Tesoro el órgano utilizado para circular estos flujos. El Tesoro estaba habituado a manejar los remanentes financieros en el espacio y en el tiempo y a suplir las deficiencias con métodos y criterios similares a los empleados por cualquier intermediario financiero. La opinión pública no se escandalizaba porque el Tesoro negociase temporalmente con el dinero, y el ordenamiento jurídico se lo autorizaba en términos muy laxos; por el contrario, el mundo mercantil era muy suspicaz respecto de las manipulaciones del Banco Central; además, jurídicamente el Banco no dependía del Estado. Las clásicas operaciones primitivas de Deuda pública se las creía monetariamente asépticas. El Tesoro recibía el dinero del prestamista y lo entregaba a los acreedores públicos; posteriormente el Tesoro recaudaría y entregaría intereses y principal al prestamista; mientras tanto, este último detentaba un título acreditativo, pero sin otras virtudes financieras que las que pudiera tener cualquier otro título de propiedad, la finalidad de estas operaciones era netamente fiscal, sin otras finalidades de carácter económico o social que las de la neutralidad.

Paulatinamente los objetivos y los procedimientos se fue

ron ampliando y tornándose más complejos: el Tesoro asumió la tarea de captar directamente o de canalizar a través de las instituciones del sistema financiero recursos con fines específicos de carácter social o de carácter económico. Para ello se van estableciendo de forma casuística y fragmentada desgravaciones, privilegios en el descuento y pignoración en el Banco Central, coeficientes obligatorios de inversiones en valores públicos y en otras inversiones con intereses bonificados, etc.

El Fisco cada vez detrae y emplea sus recursos más en pugna con la dinámica del mercado; al viejo principio de neutralidad fiscal se le superpone el moderno de beligerancia. Como normalmente se busca el efecto inmediato de las intervenciones y se pretende evitar o aminorar los efectos de las reacciones, es preciso acudir con medidas o controles complementarios que amortigüen las repercusiones producidas y que van restando libertad y dinamismo al mercado, y en especial mediatizando el Banco Central y todo el sistema crediticio.

Por otro lado, el peso cada día mayor del sector público como integrante de las macromagnitudes nacionales y, sobre todo, las corrientes financieras manipuladas directamente o controladas por el Tesoro, permiten a éste ejercer la moderna función de árbitro de la Economía, aumentando sus presupuestos, sus déficits o superávits, y, principalmente controlando la liquidez del sistema y moviendo los tipos de cambio.

El ejercicio simultáneo de toda esta maraña de técnicas, tareas y funciones, origina la correspondiente transformación orgánica o institucional. Llega un momento en que los bancos están tan mediatizados

y controlados que la denominación de entidades o empresas privadas se les debe aplicar con matizaciones. Para determinadas instituciones financieras se opta porque su forma jurídica sea la de entidad pública. Las funciones del Banco Central y su sometimiento al Estado no permiten ya ni siquiera mantener la ficción de la independencia de éste, por lo que se nacionaliza.

Lo que caracterizaba la actuación del Tesoro clásico frente a las funciones modernas no era tanto la materialidad de unas tareas, cuanto los criterios que informan uno y otro quehacer. El Tesoro clásico cuando cobra, paga, concierta empréstitos, mueve fondos, lo hace impulsado por el fin del beneficio interno, su comportamiento es fiscal; las llamadas funciones modernas del Tesoro dicen al colectivo económico nacional en cuyo cosmos queda incardinado el Fisco; podríamos decir que aunque el Tesoro moderno realice las mismas funciones que ejecutaba el Tesoro clásico, u otras nuevas y específicas, tiene una meta que va más allá de las arcas públicas, su comportamiento es metafiscal.

Ciertamente que el Presupuesto nunca ha sido neutral para los individuos y sectores de la economía nacional, pero apenas había conciencia social de su parcialidad y en cualquier caso predominaba la idea o creencia de que era un mal necesario y hasta inexorable. Si era altamente herético el que en la concepción y planificación del Presupuesto se trasluciese alguna intencionalidad de influir en el "statu quo" y evolución de la economía, mucho más lejos debía quedar aún de estas pretensiones el Tesoro, que actuaba rematando el desarrollo presupuestario; sus obligaciones y derechos y atribuciones estaban prefijadas y el espíritu que debía animarle era de sobriedad, economías y atesoramiento interno.

Es interesante resaltar que el Tesoro adquirió beligerancia antes que el Presupuesto. El comportamiento del Tesoro en este campo ha estado y en gran medida sigue estando huérfano de la previsión presupuestaria y frecuentemente hasta carente de criterios racionales de comportamiento. Es cierto que se ha producido una reacción tendente a reagrupar en un cuadro de previsiones presupuestarias los flujos monetarios movidos a través del Tesoro. No obstante, cuando se habla de Presupuesto monetario de la Tesorería pública nos estamos refiriendo a una predicción estadística sobre movimientos monetarios del Tesoro, información muy valiosa, para introducirla como dato en un modelo econométrico de los flujos del sistema y predecir la evolución de otros agregados monetarios, pero estas previsiones tienen escasa semejanza con las del Presupuesto clásico.

Desde la óptica jurídica el Presupuesto clásico está enmarcado estrictamente en el Derecho público, su desarrollo tanto en su forma cuanto en su materialidad está específicamente tasado; las operaciones extrapresupuestarias del Tesoro competen a la administración discrecional. Como dice Sainz de Bujanda, sería preciso que al lado del Derecho presupuestario estricto, se estableciesen las bases de un Derecho del Tesoro y a partir del mismo construir y afirmar la noción de reglamento jurídico de las operaciones de la Tesorería Pública (28).

Desde el punto de vista económico, aparte de los reparos formulados anteriormente a la política económica y monetaria, es inquietante que el ámbito del Tesoro público se convierta en campo de lucha de las fuerzas políticas. Es evidente que una parte cada día mayor de los

cobros y pagos que realiza el Tesoro no responden a transacciones mercantiles sino políticas; el cobro de un impuesto, el pago de una transferencia, tiene su origen en una transacción realizada fuera del mercado económico. Lo que a mí me parece preocupante es que las decisiones políticas se adopten en el interior del Tesoro y ello por dos razones: primero, los procedimientos del Tesoro correrán grave peligro de parcialidad e inseguridad jurídica; el segundo motivo es más trascendente, la aplicación de la renta nacional se verá afectada de modo decisivo por transacciones posteriores al proceso productivo, lo que acabará sembrando la incertidumbre y la zozobra del sistema.

Abundando más en esta última idea, la aparición de la mayor parte de las intervenciones del Tesoro en la economía han sido forzadas por circunstancias no previstas. Puesto que estas ocasiones son cada vez más frecuentes y reiterativas, habrá que concluir que o bien los economistas y demás estudiosos de las ciencias sociales son incapaces de prever los acontecimientos, o bien, que los políticos y la sociedad en general esconden la cabeza debajo del ala como el avestruz, rehusando las medidas preventorias. El resultado es que las autoridades se ven obligadas a prodigar curas de urgencia por no haber adoptado a tiempo ciertas precauciones. No voy a insistir más en la superioridad de las medidas tomadas con anticipación sobre las medidas de choque, más patentes en Economía que en la ciencia de Galeno, pasaremos somera revista a los diferentes instrumentos y medidas con que el Tesoro intenta controlar la economía y finalmente analizaremos los pros y los contras de que sean manejados por el Tesoro. Fundamentalmente nos referiremos a las medidas, entendidas éstas, según la terminología de la política económica,

como el uso durante un tiempo determinado de un instrumento particular (un medio) para promover uno o más objetivos (29). (30).

Las intervenciones del Tesoro en la economía, como es lógico, admiten diversas clasificaciones que ayudan a una mejor comprensión de tan vaporosa materia, aunque la separación por categorías no resulte siempre muy académica.

A) Atendiendo al aspecto jurídico, las intervenciones pueden ser:

- a) Directas: El Tesoro actúa directamente en el mercado con el fin de obtener un efecto económico determinado, pero sin alterar las normas que lo regulan.

El progresivo crecimiento del sector público ha macrodimensionado los movimientos de cobros y pagos para su funcionamiento. En la medida en que el Tesoro tenga atribuciones para variar magnitudes o cadencia de estos cobros y pagos está en condiciones de influir en la liquidez general. Asimismo, si el Tesoro conserva tesorería (el dinero no es anulado en el momento del cobro), puede influir en la mayor o menor liquidez y en la canalización de los flujos, según conserve mayores o menores reservas de caja o las oriente en una u otra dirección. También puede hacer uso de sus facultades crediticias emitiendo o amortizando Deuda para regular el mercado de crédito. Como se ve en estos casos, el Tesoro está utilizando sus instrumentos clásicos de caja y crédito, pero extrovertidamente; no persigue objetivos de orden fiscal, sino de regulación y control del sistema.

Pienso que estos procedimientos no soportan una crítica elemental. ¿Es admisible que el Tesoro, servicio público que debe velar por la equidad jurídica de cobros y pagos de esta naturaleza, pueda alterar por razones ajenas al negocio jurídico las condiciones de los mismos? El que el balance de cobros y pagos públicos arroje una magnitud determinada puede ser un criterio racional de actuación con relación a un control de la liquidez general, incluso se puede pensar en mecanismos de compensación automática. Sin embargo, no creo conveniente que sea el Tesoro el responsable de practicar estas compensaciones, máxime teniendo en cuenta que los fines fiscales, dominantes en el Tesoro, suelen estar reñidos con los de la política monetaria. El mismo reparo se hace a la emisión de Deuda con fines monetarios; pero recordemos que la Deuda (con independencia de la finalidad que persiga el Estado al emitirla), es un activo financiero más, de fácil liquidez, de moderada rentabilidad, y gran seguridad, lo que la convierte en un buen sustitutivo del dinero, especialmente cuando éste es detentado con fines de atesoramiento. Por eso creo que es mucho más congruente que la misma autoridad que se responsabilice de controlar el dinero del sistema lo haga también de la administración de la Deuda pública y pueda elegirse la combinación dinero-Deuda que se estime más deseable para el sistema. Una vez deducido el saldo del presupuesto monetario del sector público, debe ser desde la óptica del sistema en conjunto desde donde se valoren los efectos de sus déficits y superávits y se decida en qué medida serán alterados la Deuda pública y el dinero en circulación, propiamente dicho. La administración de la Deuda por el Tesoro resulta anacrónica, responde a la idea patrimonialista del Estado a la que ya hemos hecho mención numerosas veces, y se traduce en frecuente mediatización del sistema monetario con fines fiscales,

privando en cualquier caso de un importante instrumento de política monetaria al Banco Central.

b) Indirectamente: Cuando el Tesoro utiliza este tipo de medidas no actúa como parte en las corrientes de flujos monetarios, sino que a través de su poder reglamentario de coacción altera las condiciones del mercado. Medidas de este tipo son: modificación de los tipos legales de interés, coeficientes bancarios, tipos de interés preferentes, etc. Algunas estrategias que el Tesoro puede adoptar con la Deuda caen en este campo más bien que las intervenciones directas, tales podrían ser: coeficientes de inversión en valores públicos para las entidades de crédito, bonificaciones fiscales, etc.

Dejando de lado la oportunidad de las medidas en sí, no encuentro razones objetivas para que el Tesoro tenga intervención directa en este campo. Son reminiscencias históricas, inicialmente se utilizaron con fines fiscales; hoy aparecen objetivos no muy claros, originan interferencias y frecuentemente contradicciones con los objetivos intentados a través del Banco Central. Pueden explorarse las ventajas e inconvenientes de una dirección unitaria o compartida en estas materias, pero en modo alguno sería el Tesoro el llamado a ejercer estas funciones.

B) Por los objetivos perseguidos con las medidas

Se han empleado en la persecución de todos los de la política económica: pleno empleo, estabilidad de precios, balanza de pagos, crecimiento económico, mejora de la productividad, satisfacer necesidades colectivas, redistribuir la renta, etc.

Insisto en que el Tesoro debe perseguir un único objetivo, la equidad jurídica de los cobros y pagos públicos, ésta es una función socialmente trascendente y su ejercicio está reñido con cualquier discrecionalidad del agente. Los cobros y pagos que haga el Tesoro serán consecuencia de una política, pero el Tesoro debe ser una institución jurídica y no un órgano de decisiones o matizaciones políticas.

C) Instrumentos monetarios y crediticios manejados por el Tesoro según su naturaleza.

Los autores del libro "Política económica contemporánea" arriba citado, (31) hace la siguiente clasificación:

I. Operaciones Gubernamentales de préstamo:

1. Préstamos al exterior.
2. Préstamos a las unidades de consumo y a las empresas.
3. Préstamos del exterior.
4. Préstamos de las unidades de consumo y de las empresas.

II. Operaciones Gubernamentales sobre la Deuda existente:

5. Operaciones de mercado abierto con obligaciones a - corto plazo.
6. Otras operaciones de mercado abierto sobre deuda - existente.

III. Instrumentos del tipo de interés:

- 7. Tipo de descuento del Banco Central.
- 8. Imposición legal de tipos máximos.
- 9. Garantías oficiales de préstamos.

IV. Instrumentos que actúan sobre la creación de créditos por parte de los Bancos:

- 10. Ratios de reserva, etc.
- 11. Barreras cuantitativas sobre los anticipos.
- 12. Aprobación de préstamos individuales.
- 13. Otras directrices, recomendaciones y persuasión.

V. Instrumentos que actúan sobre las operaciones de préstamo por medio de otros Agentes:

- 14. Control de los préstamos a las empresas y a las autoridades.
- 15. Control de nuevas emisiones de las sociedades.
- 16. Control de las transacciones a plazos.
- 17. Control de otras instituciones financieras.

Una esquemática descripción de cada uno de estos instrumentos será suficiente para evidenciar que las riendas de los mismos no deben estar en manos del Tesoro.

I. Operaciones gubernamentales de préstamo

Una característica de estas operaciones es que suelen

contener un elevado porcentaje de transferencia por las reducciones en los intereses y condonaciones en los reintegros del capital.

Los préstamos al exterior y del exterior bien sean bilaterales o a través de instituciones internacionales suelen atender a finalidades político-militares, ayudas a países subdesarrollados, etc. En otras ocasiones son préstamos condicionados a adquisiciones en el país prestamista por lo que resultan en parte una subvención al sector exportador del país otorgante. Los préstamos a unidades de consumo y a las empresas - pueden perseguir objetivos varios como expansión de la producción y el consumo, localización industrial, asignación sectorial preferente, distribución de rentas... La solicitud de préstamos por el Gobierno a los agentes externos no monetarios, se orienta normalmente a frenar liquidez del sistema.

II. Operaciones del Gobierno sobre la deuda existente

Con las intervenciones de "open market" el Tesoro consigue un doble efecto en la liquidez general, afecta al tipo de interés a corto plazo y al nivel de los depósitos en los bancos comerciales. Otras operaciones con la deuda ya existente, como consolidaciones, o sostenimiento de sus cotizaciones pueden tener también objetivos económicos.

III. Alteraciones del tipo de interés

El más importante es el tipo de redescuento del Banco Central para ciertas clases de valores a corto plazo. Un cambio en esta

tasa, si los Bancos comerciales redescuentan parte importante del papel comercial, afectará fuertemente a los tipos de interés de estas entidades. Son corrientes tipos de interés fijados legalmente que impiden la competencia del mercado. Las garantías o avales del Tesoro son otra forma de facilitar créditos a sectores o instituciones para fines específicos.

IV. Intervenciones reglamentarias sobre los Bancos

Siendo el sistema bancario el principal suministrador de liquidez su control resulta una pieza clave. Las técnicas han variado mucho de unos países a otros y a través del tiempo. Establecimiento y alteraciones de coeficientes múltiples, topes cuantitativos a ciertas operaciones, requerimientos de autorizaciones según cuantía, discriminaciones cualitativas según sectores, hasta simples recomendaciones que suelen ser seguidas por las entidades aconsejadas en evitación de medidas coactivas.

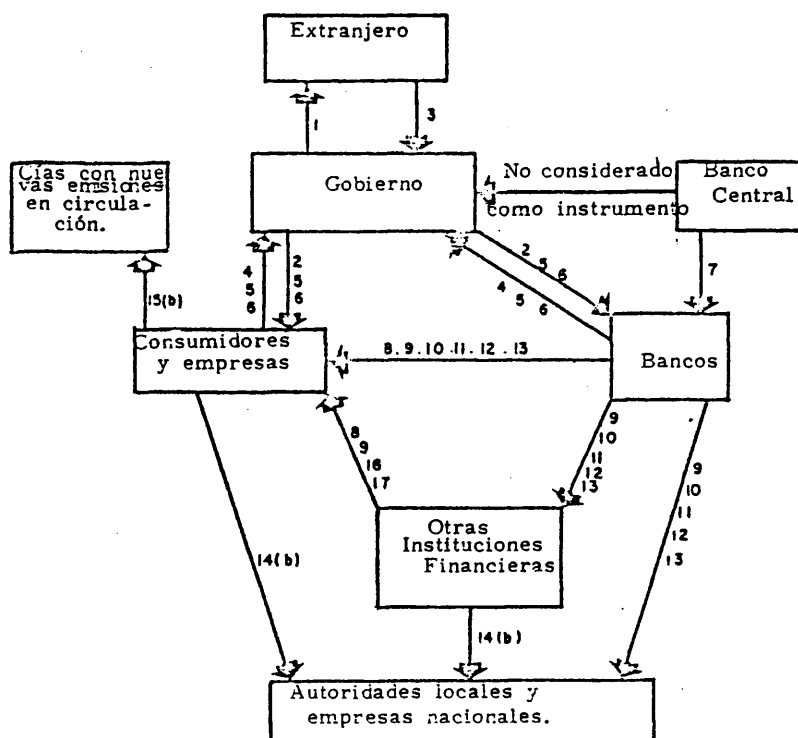
V. Intervenciones por medio de otros agentes

Las corporaciones locales y las empresas públicas suelen disponer de canales privilegiados de financiación, a la vez que absorben una parte sustancial del crédito disponible, por eso su control es importante. En ocasiones también se exige autorización para emisiones privadas por encima de ciertas cuantías o con destinos específicos. La financiación de las ventas a plazos ha sido también objeto de control con fines de regular la demanda. El control de las instituciones de crédito no bancarias puede ser otro importante instrumento en la dirección del crédito.

Con el gráfico adjunto, tomado de la misma publicación se intenta mostrar las acciones y reacciones causadas por los flujos de fondos sobre los que el Tesoro ejerce cierto control.

GRAFICA VII - 6

DIAGRAMA QUE MUESTRA LA ACCION DE LOS INSTRUMENTOS MONETARIOS Y CREDITICIOS SOBRE LAS OPERACIONES DE PRESTAMO ENTRE OCHO CATEGORIAS DE GESTORES



- Notas: - Las flechas indican la dirección del préstamo.
- Los números se corresponden con los de la clasificación.
- Tipo (b) significa que el control se ejerce al final de la prestación del crédito.

De acuerdo con el diagrama, el Banco Central tendría un papel absolutamente pasivo y el único órgano directivo sería el Gobierno-Tesoro, que movería directamente los instrumentos mencionados. La realidad, bastante dispar según los países, es mucho más complicada. Casi todos los instrumentos enumerados en la clasificación pueden ser actuados tanto por el Tesoro como por el Banco Central. Uno y otro recogen y elaboran información monetaria, disponen de técnicas, profesionalidad y organización administrativa específicas que los capacitan para estos cometidos; poseen un prestigio social y un peso dentro de la Administración. En resumen, ambos son poderes fácticos que suelen participar activamente en la toma de decisiones de Política monetaria, y que actúan en la implantación y seguimiento de las medidas.

La tendencia actual es hacia una ampliación de las competencias o protagonismo del Banco Central y un gradual repliegue del Tesoro. Sin embargo, las fronteras entre ambas instituciones son muy imprecisas y en tanto no se disponga de criterios claros y distintos que justifiquen las instituciones y sus funciones el caminar será tortuoso y el suelo que se pisa movedizo.

Por medio del Banco Central, entidad de Derecho público y con cierta independencia política, se controla el sistema bancario, ya sea desde su posición de Banco de bancos o última fuente de liquidez, o bien ejerciendo su poder reglamentario sobre los bancos. El Banco tiene también a su cargo la administración y custodia de las reservas monetarias del país frente al exterior, ("divisa"). Finalmente, suele realizar la función de banco del sector público con carácter más o menos exclusivo.

El Tesoro público, en unos países tiene categoría - orgánica de Departamento Ministerial y en otros simple Dirección General, pero en cualquier caso dispone de múltiples tentáculos y competencias y tareas varias y multiformes, hasta el punto de que resulta imposible su aprehensión en un concepto unitario (32). Limitándonos al aspecto financiero, el Tesoro actúa:

1º. Como cajero del sector público, tarea tradicional ya discutida.

2º. El Tesoro actúa como banquero en un triple sentido

- a) Subveniendo con los excedentes de unos presupuestos los déficits de caja de otros;
- b) Tomando dinero a préstamo para transferirlo. (¿prestarlo?), a entidades públicas;
- c) Avalando a estas entidades en el mercado del crédito. En algunos países administra depósitos voluntarios o forzosos, directamente o a través de otras entidades de crédito y bancos estatales.

3º. Los empréstitos que emite el Tesoro se formalizan generalmente en títulos de fácil circulación y liquidez, por lo que son un buen sustitutivo del dinero. El Tesoro es pues un gran suministrador de liquidez en competencia con el sistema bancario.

4º. La amplia discrecionalidad con que el Tesoro fija la

cantidad, tipo de interés y otras condiciones de la Deuda Pública le permiten influir decisivamente en las disponibilidades y coste del crédito privado.

59. Como reliquia de la antigua regalía de batir la moneda el Tesoro sigue acuñando las monedas metálicas y jugando a lucrarse. Su importancia cuantitativa es pequeña pero la adscripción de la competencia no encuentra otra justificación que la inercia, y la forma de contabilización presupuestaria es inapropiada, ya que no se trata de un beneficio en el sentido técnico del término, sino del rendimiento neto producido por una emisión de moneda.

60. El Tesoro suele conservar determinados poderes de intervención y control sobre la banca privada y el Banco Central (33), resíduos de los tiempos en que el Banco Central era una institución más o menos privada.

Sin emitir juicio sobre el Banco Central, en su triple dimensión de banco de bancos, instituto de emisión y banco del sector público, si parece claro que todas las tareas que acabamos de indicar práctica el Tesoro corresponden en buena lógica a alguna de las tres funciones del Banco. A partir de esta trilogía de funciones, es factible desarrollar un sistema coherente.

En cualquier caso y cualquiera que sea la estructura organizativa elegida, nunca debería tener responsabilidades en estas materias el Servicio jurídico de los cobros y pagos públicos.

VII.7. CONCLUSIONES RESUMEN. CAPITULO VII

1º La implantación plena del dinero fiducial, si por un lado multiplica las posibilidades de la política monetaria, por otro cambia radicalmente el significado de la tesorería pública y de sus cobros y pagos.

En las cajas del Tesoro no hay dinero, el papel moneda es un pasivo del mismo Estado, luego no existe tesorería pública. Si habrá una contabilidad o registro de cobros y pagos públicos, pero no tesorería, pues no se trata de ningún activo económico.

El Tesoro cuando cobra no recibe nada, simplemente anula un crédito contra la riqueza social, del mismo modo, cuando paga se limita a poner en circulación un crédito. El término de referencia de los cobros y pagos públicos no son las cajas del Tesoro, la relación se establece entre contribuyente o perceptor de un lado y la colectividad de otro, que ven alteradas la composición de sus créditos sobre el patrimonio nacional; el Tesoro es un intermediario externo al circuito, que ni recibe, ni da.

Puede definirse el Tesoro desde el punto de vista funcional, como forma o procedimiento mediante el cual los miembros de un colectivo, monetariamente soberano, realizan los cobros y pagos que saldan créditos entre los individuos y el colectivo.

2º La conclusión anterior obliga a replantearse los principios y formas del comportamiento del Tesoro en cuanto se inspiran en -

la custodia de una riqueza monetaria inexistente. Deja de tener sentido la imagen del Tesoro como cajero del Estado, como canal que recogía los re cursos del Presupuesto de ingresos para llevarlos al de gastos. Por el interior del Tesoro no circula recurso alguno: El Presupuesto de ingre sos es un cementerio monetario y el de pagos, una fuente de dinero, por que al realizar el primero no pasa el dinero de los particulares al Estado, el dinero se extingue; a la inversa, cuando el Tesoro paga no saca dinero de sus inexistentes cajas, crea moneda.

Si esto es así, también la imagen tradicional del Presupuesto, según la cual los ingresos se aplican a los gastos es absolutamen te falsa, pues ni siquiera hay ingresos. El Presupuesto de cobros y el de pagos son independientes como lo son los fallecimientos y los nacimientos de una población, sin perjuicio de que unos y otros puedan ser equivalentes.

32 Bajo la denominación genérica de funciones nuevas o modernas se incluyen un conjunto de intervenciones del Tesoro que tienen como característica común la finalidad arbitral que persiguen. El norte de las actividades tradicionales del Tesoro es, de modo inmediato su tesorería, y con un criterio más amplio el patrimonio estatal; en las nuevas funciones la Hacienda pública es instrumental y el objetivo es la Economía Nacional.

Aunque la actividad directa del Estado moderno en la eco nomía, lejos de ser neutral, está impregnada de parcialidad y de impulsos orientativos para los demás protagonistas, el arma de control más decisi-

va y directa son los instrumentos de política monetaria y crediticia, manejados a través del Tesoro-Banco Central.

49 Los movimientos monetarios del Tesoro y sus saldos son un componente fundamental en la determinación de la liquidez del sistema; las transferencias de rentas realizadas a través de sus cobros y pagos son decisivas en la configuración del reparto final de bienes y en la asignación de recursos productivos. La regulación dictada del mercado monetario y crediticio por el Tesoro y el Banco Central son aún más trascendentes a los efectos precitados.

50 Desde la óptica del Derecho los juristas exigen que el Tesoro actúe reglamentamente en sus cobros y pagos, reserva legal estricta en la regulación monetaria y garantías en la aplicación de estas normas, puesto que son instrumentos que pueden distribuir gravámenes y subvenciones. La realidad, sin embargo, es que el Ejecutivo actúa y reglamenta con casi completa discrecionalidad, ya sea basado en delegaciones genéricas o en simples razones de urgente necesidad.

60 Desde el punto de vista económico se postula por algunos autores libertad para el Ejecutivo en las decisiones de política monetaria por razones de capacitación técnica y, sobre todo, por creer que la rapidez y hasta el secreto en la aplicación de las medidas es requisito esencial para su eficacia. Otros en cambio, achacan al abuso de estas intervenciones el ser causa principal del actual desorden e incertidumbre de las economías nacionales.

70 El Tesoro del "patrón oro" estaba atenazado por los

flujos y reflujo presupuestarios, en los cuales era pasivo, y limitado - por la imposibilidad de crear dinero; de esta manera se veía impelido a economizar con lo cual incrementaba el patrimonio estatal, que era su - punto de referencia.

El Tesoro moderno no puede orientarse por criterios pa- trimonialistas, porque su "tesorería" no es una riqueza para nadie, ni - tiene escasez ni abundancia de dinero; ni tiene sentido el decir que para la colectividad es bueno o malo, si el Tesoro cobra o paga.

El Tesoro público actual ha perdido, en consecuencia, - toda virtud activa para racionalizar la economía estatal y carece de ópti- ca para juzgar lo que es conveniente al conjunto del sistema.

89 Queda reducido el Tesoro público a un conjunto de - expedientes de intervención monetaria mal definidos, impropriamente situa- dos dentro de la Administración, y cuya competencia se deja a cargo de un órgano ideado para desarrollar funciones radicalmente distintas y fre- cuentemente opuestas.

En las actuaciones del Tesoro se sigue percibiendo la - impronta financiera, como si de un avisado banquero se tratase, cuando en realidad su presunta tesorería es un cascaron vacío.

VII.8. NOTAS

- (1) : Arte se toma aquí en el sentido tomista "recta ratio factibilium" o en el de la definición de N. Keynes. "Conjunto de reglas para la consecución de un fin".
- (2) : Vid. infra. Cap. IV. epígrafe "Anarquía del Tesoro moderno".
- (3) : El razonamiento se formula bajo doble suposición: 1º) los cobros y pagos son puras transferencias unilaterales, sin que el patrimonio detentado por el Estado experimente otras alteraciones - que los movimientos monetarios. 2º) Las obligaciones o derechos (sin contraprestación) nacen y se extinguen con el movimiento monetario.
- (4) : SMITH, A. (136) p. 712-714, cap. II, I. "Parece que no hay - dos profesiones que menos puedan compaginarse que la de mercader y la de soberano".
- (5) : Definición formulada por un Chancellor of the Exchequer de la - era gladstoniana, (finales del siglo XIX). Robert Lowe. (Citado - por J. A. Schumpeter (134) p. 461.
- (6) : NAPOLEONI, C. (111) p. 532.
- (7) : Aunque sea discutible y no conozco hasta ahora se hayan establecido analogías (más bien se dice son contrapuestas), creo que el sustrato de la Teoría General Keynesiana es reducible a la máxima smithiana, puesto que esencialmente es una estrategia para - que los poderes monetarios contrarresten los efectos nocivos de los especuladores, es decir, de aquellos que no se resignan a - ser "guiados" (85) p. 395.
- (8) : (136) p. 720.
- (9) : SANCHEZ AGESTA, L. Vid. Principios de Teoría Política" Editora Nacional, Madrid, 1976, 6ª edición. p. 72-112
- (10) : SANCHEZ AGESTA, L. Ob. cit. p. 142.
- (11) : STAMMLER (138) p. 34-37.
- (12) : (136) L.V. capt. II, p. 720. A. Smith se refiere a las leyes impositivas pero los razonamientos son extensibles a cualquier - norma económica y a todo el ordenamiento jurídico en general.
- (13) : (136) Toda la obra (al igual que las de los demás clásicos) es una apología al libre comercio. Tal vez la idea aparece más ex

plícita al hablar de "la célebre alcabala de España" a la que atribuye, junto con el impuesto sobre los productos brutos de la tierra, la causa de la ruina de la economía española (L.V. cap. I, p. 788.

- (14) : SMITH, A. (136) L. II, C. II, p. 264-65.
- (15) : SMITH, A. (136) p. 251 y 254.
- (16) : KEYNES, J.M. (85) "Mientras haya paro, la ocupación cambiará proporcionalmente a la cantidad de dinero; y cuando se llegue a la ocupación plena, los precios variarán en la misma proporción que la cantidad del dinero". Esta proporción la denomina Keynes teoría cuantitativa del dinero y advierte las restricciones que pueden elevar los precios antes de alcanzar la ocupación plena. (Iil. v. cap. 21, p. 284).
- (17) : La OCDE ha elaborado un estudio de difusión restringida, (anunciando su próxima publicación), de fecha 15 de mayo de 1979, con siglas de identificación CPE (79) 4 y bajo el título "Objectives monétaires et lutte contre l'inflation". En la primera parte de este informe se hace un resumen de las teorías vigentes y de las prácticas en los principales países.
- (18) : Entre las innumerables obras y artículos de M. Friedman, puede verse como exponente de su pensamiento monetario, "Monetary - US Fiscal Policy." N.W. Norton and Company, Inc., New York, 1969. Contiene una discusión sobre el tema del título entre Friedman y WW. Heller, llamado "padre de la Nueva Política Económica".
- (19) : Esta tesis viene a coincidir con la preconizada por el Fondo Monetario Internacional y flota en el ambiente internacional, como lo demuestran las numerosas conferencias en las que solamente participan los países más importantes monetariamente.
- (20) : Aunque la matemática sea un lenguaje imprescindible para el economista, este no debiera de perder nunca de vista el siguiente juicio keynesiano: "Una parte demasiado grande de la economía - "matemática" reciente es una simple mixtura, tan imprecisa como los supuestos originales que la sustentan, que permite al autor -

perder de vista las complejidades e interdependencias del mundo -
real en un laberinto de símbolos pretenciosos e inútiles" (85) -
(Iif. V. cap. 21, p. 286).

- (21) : La más conocida de estas controversias es sin duda la mantenida -
por M. Friedman y W.W. Heller. (57)
- (22) : BURROWS, P. (30) p. 80
- (23) : ARTIS, M.J. (8) p. 15 y s.s.
- (24) : TAYLOR, C.T. "Crowding out: Its Meaning and Significance".
p. 86 y s.s. (141)
- (25) : ARTIS, M. J. (9)
- (26) : ARTIS, M. J. (9)
- (27) : COOK, S.T. & JACKSON, S.T. (41) .Contiene una bibliografía -
de lo escrito en inglés sobre el tema hasta el año 1978 bastante -
completa.
- (28) : Congreso de Barcelona, (septiembre 1959) del Instituto Nacional de
las Finanzas Públicas "La Gestión de la Tesorería Pública"
p. 181-182.
- (29) : KIRSCHAN, E.S. y ocho más (88) p. 28-30.
- (30) : El término "objetivo de la política a seguir" se empleo con refe-
rencia a varios significados, creando confusión. Aunque su uso -
más normal sea para designar los fines últimos (entendiendo éstos
con cierta relatividad, pleno empleo, estabilidad, crecimiento econó-
mico, equilibrio en la balanza de pagos, puesto que el objetivo final
verdadero solo puede ser maximizar el bien de la sociedad); tam-
bién se llaman a veces objetivos a variables intermedias, como pue-
den ser los tipos de interés, oferta de dinero, etc. (se las llama
intermediarias en cuanto se supone que no están directamente con-
troladas por las autoridades), aunque frecuentemente también se -
llama en ocasiones objetivas a las variables instrumentales, opera-
ciones de mercado abierto, tipo de interés bancario, etc.

Para un tratamiento más extenso de cuestiones terminológicas, -
 consúltese: KIRSCHAN, E.S. y ocho más (88).

- (31) : PIERCE, A.G. y SHAW, D.M. (119)
- (32) : Vide supra, epígrafe "Anarquía del Tesoro", Cap. IV
- (33) : Me refiero a poderes y funciones ejercidos por medio del Tesoro, entendiendo este en sentido estricto, estructura organizativa que - realiza las funciones de caja y procura la financiación del sector público. Naturalmente que el Tesoro en sentido amplio es el Ministerio de Hacienda, Finanzas, Economía, etc., o mejor el aspecto monetario y financiero del Gobierno y como tal ejerce poderes y - controles sobre el sistema bancario.

TOMO II

II PARTE

EL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

CAPITULO VIIIUN POCO DE HISTORIA DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOLSUMARIO

VIII. 1.	FORMACION HISTORICA DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOL	311
VIII. 2.	LA CAJA GENERAL DE DEPOSITOS COLABORADO- RA DEL TESORO	323
VIII. 3.	RELACIONES HISTORICAS TESORO-BANCO DE ES- PAÑA	327
VIII. 4.	NOTAS	335

- - - - -

VIII-1. FORMACION HISTORICA DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

En la época del rey godo Leovigildo los más altos empleados de la administración eran los condes, entre los que se contaban: el de los tesoros (o tesorero del rey), de los patrimonios (o administrador de sus fincas), de los argentarios (o de las casas de las monedas), de los numerarios (o percepción de los tributos). Estos representantes inmediatos del rey tenían los correspondientes delegados en ciudades y villas. Los numerarios recaudaban simultáneamente los tributos del rey y los de la iglesia. (1).

En los reinos castellano-leoneses, de la Edad Media la primera autoridad del reino en materia económica era el "mayordomo mayor del rey", al cual pertenecía como derecho propio tomar cuenta a los demás oficiales de la hacienda. Funciones similares eran desempeñadas en los reinos de Aragón por el "baile general". La organización de la tesorería era por aquellas épocas fragmentaria y dispersa, puesto que los mismos que recaudaban algún ramo de rentas solían hacer los pagos afectos a la misma, allegando al tesoro real únicamente los sobrantes, si los había. (2).

Aunque se habla en algunas leyes y documentos de la existencia de "contadores mayores", parece que hasta los Reyes Católicos la contabilidad tuvo un desarrollo muy parco, (3). Sin embargo, al terminar la Edad Media, Aragón conoció un sistema de contabilidad y fiscalización más perfeccionado; al lado del "baile general", ya mencionado, se estableció otro funcionario de no menor rango, denominado "maestre nacional" al cual debían rendir cuentas el "baile general" y los "bailes particulares". Esta institución perduró hasta la abolición de los fueros por Felipe V. (4).

En el reinado de los Reyes Católicos, (1476), se crearon dos "Contadurías mayores", una de "hacienda", que tenía a su cargo el cobro y distribución de las rentas públicas, y otra "de cuentas", para tomar las a los que manejasen caudales del Tesoro. (5).

En 1523 (Carlos V) se creó el Consejo de Hacienda, con una finalidad eminentemente centralizadora, y que obscurecía la función de la Contaduría de Hacienda, en tanto que la Contaduría de Cuentas veía acrecentado su papel (6).

En 1569 se instituyó la Tesorería General, con la misma idea centralizadora, aunque la gran mayoría de las rentas reales que se cobraban en el siglo XVI, no entraban en el citado centro ni de ella salían la mayor parte de los pagos. Las tesorerías regionales y locales funcionaban autónomamente. La centralización iniciada por Carlos V y proseguida por Felipe II, tuvo, pues, un éxito mediocre (7).

El Consejo tenía por misión conocer y decidir sobre los asuntos de carácter general y en el mismo quedaban integradas las dos "contadurías" así como el "tribunal de oidores", que conocía en segunda instancia, después de las "contadurías" y del propio Consejo, de los pleitos que afectaban a la Hacienda y a las cuentas (8).

La institución del Consejo fue objeto de múltiples reformas, la más importante por la Ordenanza de El Pardo de 1593 (9), pero el citado órgano colegiado siguió teniendo a su cargo la administración activa de la Hacienda hasta 1687, en cuyo año Carlos II creó el cargo de Superintendente general de Hacienda, que andando el tiempo se llamaría Ministro de Hacienda.

Las administraciones provinciales de hacienda eran dobles; por una parte estaba la diputación del reino y la sala de millones, que tenían a su cargo los recursos de ámbito provincial y la recaudación de los subsidios a la Corona; independientemente funcionaba la administración de las rentas reales. A finales del siglo XVII se refunden las citadas administraciones, (sin perjuicio de los regímenes peculiares de determinados reinos), quedando los superintendentes provinciales como jefes y, la recaudación, concentración y distribución de los fondos provinciales a cargo del Administrador y del Tesorero, de los que dependían los administradores-contadores y receptores del distrito.

Dos grandes obstáculos impidieron durante el reinado de los Austrias la racional centralización del erario del Estado: Primero las provincias conservaban las peculiaridades administrativas y tributarias según el reino de procedencia, lo que implicaba frecuentemente tratos fiscales discriminatorios y fragmentación de la autoridad. El segundo factor distorsionador era mucho más grave, puesto que se trataba de la cesión de las rentas de los impuestos a arrendadores, asentistas o arbitristas; si el procedimiento es reprobable como forma de exaccionar los tributos, lo era mucho más en aquella época por las turbias maneras de adjudicación que eran frecuentemente compensaciones a usureros extranjeros por préstamos hechos a la Corona.

La venida de los Borbones impulsó hacia la imitación de la administración francesa alumbrando un Tesoro Público análogo en su organización al de nuestros vecinos: Se creó la Tesorería general, centro común al que afluirían todos los caudales del Estado, para atender a todas

las cargas. El Tesorero general, primera autoridad de la Hacienda después del Ministro, tenía conocimiento de los productos de todas las rentas, las cuales se hallaban a su entera disposición; los tesoreros provinciales recibían y pagaban en su nombre y le obedecían en la distribución de los caudales, refundiendo en su cuenta la de los tesoreros subalternos para rendirla al "Tribunal mayor de cuentas" (10).

Merece destacarse la creación en 1718 de la Intendencia, Contaduría y Pagaduría del Ejército como rama administrativa-militar separada de la civil, cuyas características han sido objeto desde entonces de inacabadas discusiones. (11).

Durante el siglo XVIII se fueron suprimiendo los arrendamientos de tributos, encargándose de su recaudación a los pueblos a través de los encabezamientos o repartos de cupos, excepto en las capitales de provincia, de partidos judiciales y puertos de mar, donde eran exaccionados por la Administración del Estado.

El preludio constitucional de 1812 introdujo sustanciales mejoras en orden a la democratización y racionalización de la Hacienda pública. El título 7º de la Constitución recaba para las Cortes la aprobación del presupuesto y la confirmación o implantación de las contribuciones. Fijada la cuota de contribuciones directas, las Cortes aprobarán el repartimiento de ellas entre las provincias, a cada una de las cuales se les señalará el cupo en relación a su riqueza. Habrá una sola Tesorería General de la nación a la que tocará disponer de los productos de cualquier renta destinada a los gastos del Estado, y en cada provincia una Tesorería en

la que entrarán todos los caudales que en su territorio se recauden para el Erario público, debiendo estar en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrá todos sus fondos. No serán admitidos pagos en cuenta al Tesorero general si no se hiciesen en virtud de decreto del Rey refrendado por el Secretario de Despacho de Hacienda, en el que conste el gasto a que se destina su importe, y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza. El cargo y la data de la Tesorería General deberán ser intervenidas por las Contadurías. Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría mayor organizada mediante Ley especial. (12)

En 1813 se creó la "Junta para la Dirección General de la Hacienda" pública, que tenía a su cargo la inspección y dirección continua de todos los ramos de la misma. En el mismo año se establecieron los "juzgados para los negocios contenciosos de la hacienda pública", cuyos jueces debían ser letrados y debía haber un tribunal en cada provincia que entendiese en primera instancia, previo a los tribunales de justicia, de los pleitos relativos a la hacienda pública.

Con la restauración del antiguo régimen, en 1814, fueron abolidas la mayoría de las innovaciones constitucionales. Se restableció el "Consejo de Hacienda", dividido en salas, una de las cuales era el "Tribunal de la contaduría mayor". (13). En 1815 se suprimieron las contadurías principales de rentas de las provincias y en su lugar se estableció la "Intervención general" por medio de contadurías de cada administración, a cuyo cargo había de estar la intervención de entrada y salida de caudales y efectos, contratos y giro particular de las rentas. (14). Otro Real Decreto de 16 de Abril de 1816, recaba para el Soberano la autoridad impositiva y en lo referente a la tesorería fortalece su unidad y coordinación

estableciendo que en las capitales de provincia y partido habrá una sola tesorería donde se recaudarán y reunirán los caudales de los productos de todos los ramos; las tesorerías y los depositarios serán responsables de los caudales desde que los reciben hasta que hagan los pagos; los contadores de cada administración han de intervenir con responsabilidad en todos los movimientos particulares y generales de las rentas, ajustes, contratas y gastos.

Al proclamarse la constitución de la monarquía en 1820 se fueron desarrollando, siguiendo el modelo francés, las instituciones financieras con una estructura, competencias y hasta denominaciones, que perduraron. El Director General del Tesoro, bajo las inmediatas órdenes del Secretario de Hacienda, era la autoridad superior encargado de reunir los productos líquidos de la real hacienda y de distribuirlos entre las obligaciones del Estado, y el jefe de las oficinas y dependencias de la distribución de productos. La Contaduría General de la distribución era la autoridad superior en todo lo relativo a la contabilidad y la fiscalización del recibo o inversión de los caudales y valores. Los tesoreros de provincias tenían un doble carácter y dependencia: por un lado eran los encargados de recibir los productos de la Hacienda, en cuyo cometido dependían de la Dirección General de Rentas, por otro lado eran responsables de custodiar y distribuir los líquidos y de pagar las obligaciones del Estado, en cuyos conceptos la autoridad superior correspondía al Director General del Tesoro.

En 1825 se refundieron en el Director General del Tesoro las funciones de Intendente General del Ejército e Intendente General de Marina, para volver a separarse al año siguiente. Merece asimismo des-

tacarse el establecimiento en 1824 de una "caja de amortización" y una "comisión de liquidación" de la Deuda Pública, encargada la primera de inscribir en el "gran libro" los créditos contra el Estado reconocidos por la segunda, extinguir los citados créditos, comenzando por los que devengasen intereses, y responder del pago de intereses, (15).

El Tribunal Mayor de Cuentas se instituyó el 10 de noviembre de 1828 para conocer exclusivamente de todo lo relativo a la presentación de cuentas públicas, al examen y fenecimiento de las mismas, y disponer lo conveniente a la cobranza de los alcances que resultasen a favor de la Hacienda; (16).

En 1841 pasó al Tesoro la competencia de pagar los haberes pasivos de guerra por medio de las tesorerías de provincia o depositarías de partido, cesando en este cometido las pagadurías militares. En el mismo año fueron suprimidas las "subdelegaciones de rentas de los partidos", quedando dichas depositarías con la mera recaudación de rentas y contribuciones de los distritos (17).

Las reformas introducidas entre 1845 y 1850 configuran la administración financiera con los rasgos característicos que perviven en nuestros días. El decreto de 23 de mayo de 1845 es representativo y marca la pauta para ulteriores disposiciones.

Encomienda la administración superior de todos los ramos de Hacienda al Ministro del ramo; la administración central a la Secretaría del Ministerio y a las Direcciones Generales de contribuciones directas, indirectas, estancadas, aduanas y aranceles y loterías, a la Comi-

saría General de Cruzada, a la Dirección General del Tesoro y al Contaduría General del Reino.

Continuarán rigiéndose por sus reglamentos las Direcciones de la Caja de amortización y de liquidación de la deuda. La administración provincial de hacienda en las capitales se compondrá del Intendente, jefe superior de todas las ramas en cada provincia, bajo cuya dependencia ejercerán sus funciones los Subdelegados de Administradores de directas, de indirectas, de estancadas y de aduanas en las costas y fronteras, con dependencia de los respectivos Directores generales; de Tesoreros a cuyas órdenes estarán los Depositarios de partido; de jefes de las secciones de la contabilidad dependientes de la contabilidad general, que ejercerán la intervención de las tesorerías con los administradores de los ramos respectivos; de oficiales inspectores, que sustituirán al administrador e intervendrán sus actos, sin perjuicio de ocuparse en los trabajos que el administrador les señale, y de recaudadores y cobradores.

Darán fianza para sus destinos y el manejo de efectos y caudales, los administradores de directas, indirectas, estancadas y aduanas, los oficiales inspectores primeros, los tesoreros, los jefes de las secciones de contabilidad, los administradores y depositarios de partido, los recaudadores de contribuciones y aduanas, los directores, contadores y administradores de fábricas y los administradores subalternos, veedores y expendedores que no satisfagan al contado el valor de los efectos que reciban.

En el mismo año de 1845 el Banco de San Fernando se constituyó en cajero del Estado para 1846, perceptor de rentas y recursos

y pagador general de obligaciones del Estado, abriendo un crédito por el total del Presupuesto. Con este motivo se suprimieron oficinas de recibo y custodia de caudales, aunque fueron restablecidas al término del convenio.

En virtud del Decreto de 3 de Mayo de 1847, pasaron a ser dependencias del Tesoro todas las oficinas dependientes de cualquier ministerio que entendieran en la recaudación y distribución de fondos del Estado, siendo de cargo del Tesoro, y comprendiéndose en el Presupuesto de Hacienda el pago de las clases pasivas y cargas de justicia, que aún eran atendidas con separación. Y para la organización del Tesoro, conforme a la mayor extensión que por consecuencia de aquel decreto iban a tomar sus operaciones y la ejecución del mismo, se dictaron en el mismo año estas otras disposiciones: Orden de 26 de Junio, acordando reglas para llevar a efecto el establecimiento de los comisionados del Tesoro en las provincias, no pudiendo estos recibir ni pagar ninguna cantidad por cuenta de aquel, sin que sea intervenida por las administraciones de rentas y por las secciones de contabilidad y no verificando ningún pago, sino en virtud de libramientos de la Dirección del Tesoro en las provincias, e intendentes y refundiendo en sus cuentas, que debían rendir mensualmente a aquella Dirección a estilo mercantil, las que les den sus correspondientes o agentes en los partidos administrativos.

Otro decreto de 11 de junio de 1847 suprime una serie de organismos de la administración integrando sus funciones en las direcciones generales a las que por su naturaleza correspondieren y, por consiguiente, lo relativo a recaudación y pagos se adiciona al Tesoro. La circular de 11 de agosto de 1847 da reglas sobre presupuestos y verificación

de ingresos y pagos, de conformidad con el principio de centralización de fondos.

Bien puede decirse que entre 1849 y 1850, siendo Ministro de Hacienda Bravo Murillo, el Estado español llegó a disponer de un Tesoro Público debidamente regulado y que centralizaba efectivamente los recursos públicos. El exponente máximo de esta ordenación es la Ley de Contabilidad de 20 de Febrero de 1850 cuyos preceptos básicos han perdurado más de un siglo. En lo que al Tesoro se refiere son dignos de resaltar el artículo 2, que previene que la recaudación del haber del Tesoro estará a cargo del Ministerio de Hacienda y se efectuará por agentes del mismo, los cuales estarán sujetos a rendición de cuentas y a constitución de fianzas, si lo exige la responsabilidad de los fondos, que, aunque algunos ramos productivos dependan de otros ministerios, los funcionarios que tengan a cargo su recaudación dependerán inmediatamente del de Hacienda en lo relativo a la entrega de fondos y rendición de cuentas; y el artículo 3, que ordena que la suma de caudales públicos sean ingresados, material o virtualmente en el Tesoro o sus dependencias, prohibiendo la existencia de cajas particulares; el 24º exige que el Consejo de Ministros apruebe para cada mes y ministerio la distribución de fondos de los presupuestos; el 26º, ordena que el Tesoro Público sitúe los fondos necesarios para las obligaciones de los presupuestos en los puntos donde sean exigibles; el 29º declara a los funcionarios responsables de los pagos hechos en exceso, sin perjuicio de la penalidad en que hubieran incurrido si fueren culpables; el 40º ordena que los que administran o recaudan fondos rendirán cuenta mensual y anualmente justificada de su importe a través de la Contaduría General, la cual, después de su examen y comprobación, la pasará el Tribunal de Cuentas; el 41º, añade que las cuentas generales definitivas que se presenten a las

Cortes deberán ir acompañadas de certificaciones del Tribunal de Cuentas de hallarse conformes con las particulares sometidas a su examen.

Otra disposición de relieve fué el Decreto de 10 de Mayo de 1851 que unificó la distribución de fondos, al igual que lo había sido - anteriormente la recaudación y concentración; fueron suprimidas las pagadurías generales y particulares de los ministerios pasando a ser ejercidas por el Tesoro las obligaciones de aquellas; la misma disposición regula las ordenaciones de pagos y su fiscalización. En 1853 fueron restablecidas las "pagadurías especiales de Guerra" (18).

En 1870 se dictaron las leyes provisionales de Contabilidad de la Hacienda y del Tribunal de Cuentas del Reino. El 24 de Mayo de 1891 se aprueba el Reglamento de Ordenación de Pagos, aún vigente, y en Diciembre de 1895 el Reglamento de Regimen Interior de la Dirección General del Tesoro Público. El 1 de Julio de 1911 la Ley de Administración y Contabilidad que recogía todo lo sustancial de la de Contabilidad de 1850, ya considerada, y que ha sido finalmente derogada por la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977. (19).

La organización del Tesoro, su reglamentación, tanto de régimen interno, como externo, los principios o filosofía de su actuación - quedaron perfilados a mitad del siglo XIX y se consideraron suficientes durante una centuria.

La Ley General Presupuestaria asume los principios tradicionales, la organización y funciones históricas y, a su lado, enumera las llamadas funciones modernas o monetarias. Yo voy a intentar configurar el

modelo que se trasluce de los artículos de la Ley y criticarlo desde las perspectivas de las conclusiones derivadas en la primera parte de este estudio.

Previamente reseñaré una perspectiva histórica de la Caja General de Depósitos como auxiliar del Tesoro, y de la excesiva asistencia financiera del Banco de emisión. También considero útil unas estadísticas elementales que pongan en relación numérica estos socorros con los pagos de Tesoro y con la Renta Nacional, que se incluirán como Apéndice Estadístico.

VIII-2. LA CAJA GENERAL DE DEPOSITOS COLABORADORA DEL TESORO

La Caja General de Depósitos fué creada el 29 de Septiembre de 1852, siendo Ministro de Hacienda el Sr. Bravo Murillo. (20). La idea de centralizar en una institución las sumas de dinero provenientes de depósitos y consignaciones judiciales y administrativos venía siendo acariciada desde hacía muchos años por las autoridades financieras como una fuente más que aportase recursos a las arcas públicas. También en este caso se intentaba copiar el modelo galo, cuyo Tesoro encontraba una valiosa ayuda en la "Caisse des Dépôts et Consignations", desde 1810. (21).

El proyecto encontraba la natural oposición de los bancos y en especial del Banco de España (entonces de San Fernando). Desavenencias surgidas entre esta entidad y el Ministro dieron pie a que naciese la Caja con cierto carácter de represalia contra el Banco (22).

El objeto de la Caja consistiría en concentrar los fondos existentes en otros establecimientos de depósito o en poder de agentes judiciales por decisiones administrativas, en virtud de juicio o por efectos legales, y la consignación de nuevos depósitos en afianzamiento de contratos públicos o del ejercicio de funciones públicas o que deban constituirse por imperativo legal de interés público o privado, pudiendo asimismo recibir los fondos que voluntariamente entregan los particulares o corporaciones para su custodia.

Se dispondría así de una gran institución que, avalada por el Estado, regida por una administración especial e independiente de la del Tesoro, con las garantías de la publicidad y el juicio del Tribunal de Cuen-

tas, inspirase pública confianza y , ejerciendo la custodia de los fondos depositados por ley o voluntariamente, pudiese a la vez proporcionar una gran economía al Tesoro, recibiendo éste por su conducto fondos a un módico interés, que de adquirirse por medio de negociaciones comunes, devengarían premios muy superiores al importe de los gastos de administración de la Caja.

La Caja se estableció primeramente para la provincia de Madrid; pero el éxito obtenido hizo que el 29 de Julio de 1853 se crearan las Sucursales de la Caja de Depósitos en las capitales de provincias, sin perjuicio de extenderlas a otros puntos, según lo aconsejaren las necesidades, para que como oficinas especiales separadas del Tesoro, recibieran y devolvieran los depósitos en las demarcaciones que se les señalaba. Poco más de un año después fueron suprimidas las sucursales de provincias, pasando las tesorerías contadurías de las Delegaciones de Hacienda a ejercer la recepción y devolución e intervención de los depósitos, sistema que perdura.

La prometida separación entre la tesorería de la Caja y la del Tesoro resultó una mentira piadosa con el fin de infundir confianza a los depositantes, como lo prueba el cuadro III del Apéndice Estadístico, el cual muestra como desde su constitución hasta 1968, los fondos depositados en la Caja eran prontamente vertidos a las arcas sin fondo del Tesoro Público. Al no reintegrar el Tesoro los anticipos recibidos de la Caja, ésta resultó pronto insolvente y los depositantes, privados de recuperar su dinero.

Con la finalidad de salvar a la Caja de la bancarrota y corregir la situación para el futuro se publicó un Decreto el 28 de Octu-

bre de 1868 por el que se anunciaba la emisión de 200 millones de escudos (1 escudo = 2,50 pesetas), de bonos del Tesoro para ofrecer al 80 por ciento de su valor nominal contra los resguardos de depósitos en la Caja; se canjearon Bonos por resguardos por un importe de 19,7 millones de escudos. Otro Decreto de 15 de Diciembre del mismo año reforma la Caja declarándola separada del Tesoro; el Estado se hacía cargo del saldo de las cuentas corrientes, y de depósitos provisionales para subastas, que no habían sido canjeadas por Bonos del Tesoro; a este fin quedaban consignados en la Caja Bonos de la citada emisión en sustitución del metálico. La Ley de 27 de Julio de 1871 introdujo un nuevo arreglo y substituyó los Bonos por Deuda perpetua.

En la Memoria de la Caja referente al ejercicio 1871-1872. p. XV, se decía: "Una dolorosa experiencia acredita que, si la Caja ha de hallarse sometida a la acción directa e inmediata del erario público, se corre el grave riesgo de que sus arcas particulares, depósito sagrado de la riqueza privada, quédan vacías cuando la penuria aqueja al Tesoro".

Posteriormente la Caja ha tenido una administración más prudente y de mucha menos importancia como apoyo del Tesoro.

Actualmente la normativa básica de la Caja es el Reglamento de 19 de Noviembre de 1929. Los depósitos en ella constituidos son:

1.º. - Depósitos necesarios en metálico y efectos públicos.

Tiene por finalidad cumplir obligaciones legales de interés público o privado, afianzar contratos públicos, ejerciendo de cargos públicos y también por disposición de autoridades administrativas o judiciales.

2º. - Depósitos voluntarios. A iniciativa de los depositantes.

3º. - Depósitos provisionales. Como garantía para tomar parte en subastas o concursos de servicios u obras públicas.

4º. - Depósitos especiales. Entregados por los juzgados.

5º. - Consignaciones voluntarias (forma de pago regulada en el artículo 1176 del Código Civil).

Los depósitos provisionales no devengan interés, la mayoría de ellos se realizan a través de avales bancarios, pero sí derechos de custodia. Los restantes, un interés variable según su clase y tiempo de permanencia, pero en cualquier caso muy bajo, (entre el 1% de los depósitos voluntarios a un mes y un 4% los depósitos necesarios).

Los resguardos de las imposiciones voluntarias en efectivo son consideradas a todos los efectos legales como documentos representativos de la Deuda flotante del Tesoro, lo cual motiva que en determinados momentos los bancos recurran a este procedimiento para cubrir su coeficiente obligatorio de inversión en valores públicos.

Orgánicamente la Caja General de Depósitos es una Subdirección de la Dirección General del Tesoro y los saldos de sus cuentas en el Banco de España, se consideran integrados en la cuenta general del Tesoro. En resumen, es una caja del Tesoro que tiene a su cargo la administración de los depósitos y consignaciones.

VIII-3. LAS RELACIONES HISTORICAS TESORO-BANCO DE ESPAÑA

Dice J.M. Tallada que la historia de los bancos de emisión españoles durante el siglo XIX es la historia de las dificultades financieras del Estado, (23). Parece que los Bancos de emisión vinieron a sustituir a los banqueros genoveses, flamencos y alemanes que habían financiado a los monarcas españoles mientras hubo la posibilidad de reintegrar los créditos merced al oro de las colonias. Pasado el cataclismo de la guerra de la Independencia, y la secesión de la mayor parte del Imperio, la situación de tesorería del Estado era de gran penuria.

Siguiendo el asesoramiento de Cobarrús fueron emitidos bonos o vales reales por importe de 148.500.000 reales al interés del 4 por ciento y con un período de amortización de 20 años. Estos vales podían circular en el interior del país y eran admitidos como medio de pago en el Tesoro. La creación del Banco de San Carlos, de 2 de Junio de 1782, tuvo por principal objetivo auxiliar financieramente al Tesoro, para lo que una de sus misiones fué la recogida de vales para aplazar el reembolso por parte del Estado. La suma de emisiones había llegado en 1799 hasta 2.272 millones de reales, lo que suponía el presupuesto de gastos de cuatro o cinco ejercicios, motivando que se depreciaran hasta en un 74 por ciento de su valor, fracasando así el intento de convertirlos en papel moneda.

En 1829 el Banco de San Carlos llegó a una situación crítica y fué transformando en el Banco Español de San Fernando. Los 300 millones de reales que el Estado adeudaba al primero se saldaron con una aportación de 60 millones como capital del nuevo banco. El Banco apenas realizaba operación con particulares y su principal actividad era la gestión

de la Tesorería del Estado, y de la Caja de Amortización. Según contrato de 1838 el Estado centralizaba en el Banco todas sus operaciones de crédito, el Banco anticipaba al Tesoro 20 millones de reales y otros 48 en aceptaciones; el Estado se comprometía a unos ingresos.

De 1834 a 1843, la desamortización de fincas eclesiásticas proporcionó un alivio a las finanzas públicas; sin embargo, al admitirse como medio de pago para la adquisición de fincas por los particulares los títulos de la Deuda del Estado, los rendimientos efectivos para las arcas del Tesoro fueron pequeños.

En 1844, el Banco de San Fernando se incorporó al de Isabel II, (24). En el momento de la fusión el pasivo de ambos se elevaba a 530 millones de reales, con solo 21 millones de encaje y más de 200 millones en su activo como Deuda del Tesoro. Al no ser posible continuar suministrando recursos al Tesoro, fué rescindido el convenio de tesorería. Ello no impidió que el Banco continuase manteniendo una posición crediticia sobre el Tesoro por saldos que oscilaban en torno a los 200 millones de reales.

Para apoyar al Banco el Estado emitió bonos al 6% para reintegrar al Banco y dotarle de liquidez y con la misma finalidad vendió importantes cantidades de azogue en el extranjero.

En 1848 se crea, imitando a la institución inglesa, un departamento de emisión independiente dentro del Banco. En 1849 se extiende el privilegio de emisión a toda España (hasta entonces se limitaba a Madrid).

La Ley de 28 de Enero de 1856 crea el Banco de España en sustitución del de San Fernando, autorizando la subsistencia de los bancos locales de emisión ya existentes. La máxima autoridad, el Gobernador, sería nombrado por Gobierno. El Banco realizaba operaciones con particulares y podía contratar con el Gobierno y sus organismos autónomos siempre que existiesen garantías, excepto los anticipos al Tesoro, que podían estar en descubierto hasta una cuantía igual al capital.

En el período comprendido entre 1856 y 1873, el Banco presenta activos frente al Estado que sobrepasan, con la excepción de dos ejercicios, el cincuenta por ciento del total del activo del Banco, (25), lo que ha permitido decir que la política del Banco de España con respecto al sector privado era un subproducto de las exigencias del Estado, (26). Los créditos concedidos por el Banco al Tesoro sobrepasaron para el período la cifra de 5.800 millones de pesetas y la Deuda Pública sumaba en 1873, 10.425 millones de pesetas (27).

El Decreto de 19 de Marzo de 1874 concede al Banco el monopolio de la emisión, para que concentrando en el mismo la potencia financiera, estuviere en posición de ayudar a la Hacienda. Como compensación al privilegio de emisión, el Banco concedía un anticipo al Tesoro de 125 millones de pesetas, sin interés. En 1888 se le confió el servicio de la Tesorería del Estado.

Posteriormente se fué prorrogando el privilegio de emisión y ampliando los topes de billetes en circulación, paralelamente al incremento de las ayudas requeridas por el Tesoro. En 1907 se escribió sobre todo - desde 1885 a 1898, la circulación fiduciaria ha estado en su mayor parte - consagrada a satisfacer apremios del Tesoro, (28).

Los billetes en circulación pasan de 128 millones en 1875 a los 1.444 de 1898 que supone un crecimiento superior al 10 por ciento - anual. A su vez los activos frente al sector público pasan de 181 millones en 1874 a los 790 en 1898. Ello nos induce a pensar que el endeudamiento de la Hacienda frente al Banco emisor explica la mayor parte del aumento de la circulación de billetes del período. El coeficiente de correlación lineal de Pearson entre el aumento de la Deuda Pública y los incrementos - de la circulación fiduciaria supera el 0,8.

Los esfuerzos para que los títulos de Deuda circularan - como medio de pago habfan fracasado porque la sociedad no confiaba en la solvencia del Estado. Los próceres de las desacreditadas finanzas públicas consiguieron con la mediación del Banco credibilidad para el crédito del Estado. En compensación, el Banco percibe los intereses de la Deuda y el respaldo jurídico haciendo obligatoria la aceptación de sus billetes.

A medida que los billetes emitidos por el Banco van perdiendo la convertibilidad, billetes y Deuda son en realidad títulos nominales sin responsabilidad del emisor y expresados en la misma unidad de cuenta: los billetes monetarios tienen el marchamo legal de su obligatoria aceptación como medio de pago; los títulos de Deuda están temporalmente privados de esa virtualidad jurídica, produciendo en cambio intereses en tanto no se transformen en billetes monetarios.

La primera década del siglo, merced a las reformas de Fernando Villaverde, permite cerrar los presupuestos con superávit, disminuyendo la presión del Tesoro sobre el Banco emisor que puede así aumentar considerablemente los créditos a la industria y al comercio. A partir -

de 1911 reaparece la crónica insuficiencia de la Hacienda y la necesidad de recurrir al crédito. No obstante, la manipulación por el Gobierno del Banco de España para financiar sus déficits será más moderada y prudente - que lo fuera en el siglo XIX.

En 1917 se introdujo un nuevo mecanismo de monetización de la Deuda, más sofisticado, que ha sido bautizado con el nombre de monetización indirecta. Consistía en lo siguiente:

El Banco de España concedía créditos con la garantía de títulos de la Deuda y a un tipo de interés ligeramente inferior al que devengaban dichos títulos.

El Dictamen emitido por la Comisión nombrada por Real Orden de 10 de Enero de 1929 referente a la posible implantación en España del patrón oro, atribuido al profesor D. Antonio Flores de Lemus, (29), decía al respecto: "los enormes déficits de la Hacienda no podían saldarse sin la ayuda del Banco de España. El método de la época de la historia de nuestro déficit es formalmente distinto del que sirvió en tiempos de las guerras coloniales. Modernamente, el Estado no carga al Banco con sus deudas, sino que interpone entre el Tesoro y el Banco al suscriptor. La política del descuento se maneja de suerte que el suscriptor encuentre un beneficio inmediato y directo en la suscripción, tomando a préstamo en el Banco. La creación del crédito se opera así en favor directo del suscriptor; la cartera del Banco no se infla con Deuda pública, son las concesiones de créditos al particular las que ocupan el lugar que, en otro tiempo ocupaban las Deudas del Tesoro en el activo del Banco".

El sistema resultaba especialmente atractivo para la banca privada que fué absorbiendo las sucesivas emisiones de Deuda, emitidas con este privilegio, para pignorarlas casi automáticamente en el Banco de España. Desde 1957 no se han realizado emisiones con este privilegio.

La Ley de ordenación bancaria de 1921 fijaba un tope a la concesión de créditos al Tesoro por el Banco de España quien prestará gratuitamente el servicio de tesorería al Estado, como una condición compensatoria más por el privilegio de emisión de billetes.

La Guerra Civil de 1936-39 fué financiada predominantemente con el Instituto de Emisión por ambos bandos.

El Gobierno de la República realizó las reservas metálicas del Banco por importe de 4.200 millones de pesetas, emitió por cuenta del Tesoro billetes de 25 y 50 pesetas por importe de casi 10.000 millones y se endeudó con el Banco en 23.700 millones. Todo ello hace un montante de más de 37.000 millones de pesetas equivalente al gasto de cuatro presupuestos como el de 1935. (30)

Según el "Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda desde el 18 de Julio de 1936 hasta la fecha". B.O. del Ministerio de Hacienda de 4 de Agosto de 1940, los ingresos del Gobierno Nacional habían supuesto 3.684 millones de pesetas y los pagos 11.944 arrastrándose un déficit en el período de 8.260 millones. Aparte de unos 1.200 millones de pesetas en que se calcula la financiación externa al Gobierno de Burgos (31), el resto se tradujo en una monetización.

La Ley de 13 de Marzo de 1941 (R.O.E. del 24), dicta normas para la liquidación de cuentas del Estado y el Banco de España, liberando al Banco de las obligaciones en dinero republicano (el Gobierno de Burgos en disposición de 12 de Noviembre de 1936, había declarado nulos los billetes y certificados de plata expedidos con posterioridad al 18 de Julio), creando una Deuda especial por importe de 4.343 millones a incluir en la cartera del Banco a fin de equilibrar su balance por los anticipos - concedidos al Gobierno Nacional. Los créditos al Estado se computarán como contrapartida activa de la circulación fiduciaria.

En el balance del Banco a 31.XII.1941, aparece una Cartera de Fondos Públicos por 15.122 millones de pesetas.

La Ley de Ordenación bancaria de 31 de Diciembre de 1946 se dicta en términos similares a la de 1921, limita los anticipos del Banco al Tesoro a un 12 por ciento de los créditos presupuestos, anticipos que no devengarán interés; si el Estado necesita utilizar los recursos del Banco más allá del citado tope, deberá hacerlo mediante Ley.

En 1962 mediante una Ley de bases de 14 de Abril y un Decreto-Ley de desarrollo de 7 de Junio del mismo año fué nacionalizado el Banco con lo que fué removida la posible interferencia que suponían los intereses privados en el cumplimiento de su misión pública. El Banco se configura como una entidad de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad. Su dependencia del Gobierno se establecía a través del Ministerio de Hacienda.

El Banco de España queda configurado en los textos de referencia como:

1. - Banco de emisión del Estado.
2. - Banco de bancos.
3. - Banco del Tesoro.

En este último aspecto el Banco de España realiza el servicio de tesorería y el financiero de la Deuda del Estado, y del Tesoro y, mediante los conciertos procedentes, los demás servicios que el Tesoro precise. El Banco debe anticipar fondos al Tesoro hasta un límite del 12 por ciento del total de los presupuestos de gastos autorizados para la Administración Central y organismos autónomos. También facilita créditos de campaña y, en relación a operaciones de corto plazo, a organismos y empresas públicos.

La Ley 30/1980, de 21 de Junio, sobre Organos rectores del Banco de España, da firmeza al cargo de Gobernador y Subgobernador y acrecienta la independencia del Banco frente al Gobierno.

VIII. 4. NOTAS

- (1) : TOLEDANO, E. (143), p. 72
- (2) : CARANDE, R. (36), p. 81
- (3) : TOLEDANO, E. (143), p. 236
- (4) : TOLEDANO, E. (143), p. 231
- (5) : CORTES DE MADRIGAL (36), l. 476, Véase CARANDE, R. (36), p. 47.
- (6) : CARANDE, R. (36), p. 70-73
- (7) : ULLOA, M. (147), p. 69
- (8) : TOLEDANO, E. (143), p. 231
- (9) : TOLEDANO, E. (143), p. 390, ULLOA, M. (147), p. 31
- (10) : TOLEDANO, E. (143), p. 635 y FONTAN, J. (53), p. 40
- (11) : TOLEDANO, E. (143), p. 636
- (12) : Constitución de 1812
- (13) : R. Decreto de 11 de Agosto de 1814
- (14) : R. Decreto de 9 de Octubre de 1815
- (15) : FONTAN, J. (52), p. 118
- (16) : FONTAN, J. (52), p. 217
- (17) : Circular de 21 de Octubre de 1841
- (18) : Decreto de 23 de Septiembre de 1853

- (19) : La Ley de 1911 había sido afectada en su vigencia por numerosas disposiciones, especialmente a partir de 1950. Así por ejemplo, las Leyes de Presupuestos de cada año modificaron o dejaron en suspenso determinados artículos. Importantes modificaciones fueron, por ejemplo, las Leyes de 18 de Diciembre de 1950, 20 de Diciembre de 1952, Decreto Ley de 8 de Noviembre de 1957, Ley de Patrimonio del Estado, cuyo texto articulado, fué aprobado el 15 de Abril de 1964, y la Ley de Contratos del Estado de 8 de - Abril de 1965, que derogó el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad, ya modificado en 1952.
- (20) : El trabajo monográfico más completo que conozco sobre los primeros tiempos de la Caja de Depósitos se debe a GONZALO GONZALEZ, L. "El Tesoro Público y la Caja General de Depósitos, 1852-1868. Un estudio sobre la Deuda Flotante en España a mediados del siglo XIX". Tesis Doctoral leída en la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense, Madrid, 1980.
- (21) : Una excelente monografía de la "Caisse des Depots et Consignations" puede verse en MOUGENG DE SAINT-AYID, A.
La Caja francesa tendria posteriormente un desarrollo mucho más amplio que la española hasta convertirse en el banco de depósitos de la mayor parte de las entidades públicas y de gran número de cuentas de particulares.
- (22) : ANES ALVAREZ, R. (7), p. 115
- (23) : TALLADA, J.M. (140), p. 192
- (24) : El Banco de Isabel II se había constituido en 1844 con la idea de realizar operaciones crediticias mercantiles y participar en empresas, a lo que se creía no prestaba la debida atención el Banco de San Fernando. La oposición entre ambas entidades fué verdaderamente agresiva y en el momento de su fusión el Banco de Isabel II se hallaba depauperado.
- (25) : ANES ALVAREZ, R. (7), p. 117, 118.
- (26) : TORTELLA, G. (144), p. 281

- (27) : "El Presupuesto de reconstrucción", por A. García Alix, Madrid, 1937.
- (28) : VILLASECA MARCET, J.M. "La Banca Central y el Estado", Barcelona 1947, p. 279, Ver apéndice estadístico cuadro III.
- (29) : Este documento ha sido reproducido en la revista Información Comercial Española, Febrero 1960, del Ministerio de Comercio.
- (30) : Vide, "Memoria del Banco de España, 1942"
- (31) : FUENTES QUINTANA, F. y ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, E. (61), p. 86.

CAPITULO IX

CONTENIDO, ORGANIZACION Y FUNCIONES TRADICIONALES DEL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

SUMARIO

IX. 1.	EL TESORO COMO PATRIMONIO PUBLICO.....	339
IX. 2.	ASPECTO ORGANICO DEL TESORO	342
IX. 3.	LAS FUNCIONES DEL TESORO ESPAÑOL	346
IX. 4.	INGRESOS EN EL TESORO.....	347
4. 1.	LA FUNCION RECAUDADORA	347
4. 2.	DERECHOS DE NATURALEZA PRIVADA DE LA HACIENDA PUBLICA	354
IX. 5.	LOS PAGOS DEL TESORO	355
5. 1.	PAGOS DE LOS PRESUPUESTOS	355
5. 2.	PAGOS POR SENTENCIA FIRME DE LOS TRIBUNALES	359
IX. 6.	INGRESOS Y PAGOS POR OPERACIONES DE TESO- RERIA	360
6. 1.	DEUDORES	360
6. 2.	ACREEDORES	362
6. 3.	GIROS Y REMESAS	362
6. 4.	VALORES	362
IX. 7.	CENTRALIZACION	363
IX. 8.	DISTRIBUCION DE FONDOS ENTRE LAS CAJAS PA- GADORAS	365
IX. 9.	DISTRIBUCION EN EL TIEMPO	366
IX. 10.	NOTAS	370

IX.1. EL TESORO ESPAÑOL COMO PATRIMONIO PUBLICO

La Hacienda Pública, según el art. 2 de la Ley General Presupuestaria, (L.G.P. en lo sucesivo o sin calificativo), (1) está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos, y para el cumplimiento de estas obligaciones se aplicará el haber del Estado y Organismos, (art. 3, L.G.P.). Estos artículos definen la unidad patrimonial de la Hacienda Pública, (2).

Una parte de esa Hacienda Pública es el Tesoro Público formado por "todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Administración del Estado y de los Organismos Autónomos, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias" (art. 106, L.G.P.). Es decir, el "dinero" es considerado como un activo del patrimonio del Estado. El título IX - Tesoro Público, de la "Exposición de motivos", al hablar de las competencias del Tesoro Público para intervenir en el mercado del dinero, reafirma que en último extremo el Tesoro será el beneficiario de los resultados positivos o soportará los costes de estas operaciones.

La unidad financiera, a lo menos en la parte de la Hacienda Pública cuya titularidad corresponde al Estado, se proclama al atribuir al Ministro del ramo la competencia para la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos, (art. 9, d) (3), los cuales se destinarán a satisfacer el conjunto de las obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados, (art. 23), integrando los fondos y valores en el Tesoro Público (art. 13), para mediante esta centrali-

zación servir al principio de la unidad de Caja, la cual tiene a su cargo el pago de las obligaciones, (art. 108, a y b)

Se excluyen del aglomerado "Hacienda Pública" los patrimonios cuya titularidad no corresponda al Estado, o a sus Organismos Autónomos. Entre las entidades no integradas en la Hacienda Pública se encuentran la Seguridad Social, (art. 5), las sociedades estatales (art. 6), las entidades territoriales públicas, Ayuntamientos, Diputaciones, Autonomías, etc. Adviértase que el concepto aquí utilizado de Hacienda Pública es el dado por la L.G.P., el cual es mucho más restringido que el de "Patrimonio Público"

En mi opinión, el concepto de "Hacienda Pública" resulta a la vez insuficiente y pretencioso: el sustantivo hace referencia a riqueza, valor económico, lo cual conlleva una valoración mercantil; pero precisamente son bienes que están, con carácter general, fuera de la órbita del mercado, que son un soporte y condicionante de dicho mercado, pero no el objeto del mismo, y que la valoración podrá hacerse imputando precios, pero la verdad es que si los bienes que integran la Hacienda Pública entrasen en la rueda del mercado, las relaciones de intercambio se alterarían de forma muy acusada.

El calificativo "Pública" no es más clarificador; sería más apropiado llamarla Hacienda Estatal, aunque tampoco sería una denominación precisa, pues incluye las propiedades que directamente ostenta el Estado, y aquellas otras que le pertenecen a través de ciertas entidades filiales, los Organismos autónomos, pero no se consideran Hacienda Pública los patrimonios de entidades públicas que no sean jurídicamente Organismos Auto-

nomos. Yo desde luego preferiría oír hablar de haciendas públicas o estatales, sin perjuicio de las coordinaciones.

La definición de Tesoro Público como conjunto de dinero, valores o créditos que pertenecen al Estado deriva de la concepción patrimonial de la Hacienda, enfrentada al resto de los patrimonios del mercado.

Entiendo que los activos y pasivos financieros cuando uno de los titulares es el Estado, y el otro un ciudadano del colectivo estatal, en tanto en cuanto se pagan o cobran en dinero fiducial nacional, no afectan para nada al patrimonio cuya titularidad corresponde al Estado con carácter general, en consecuencia, no deben formar parte de la definición de Hacienda Pública. Cuando se trata de un documento de crédito en las arcas estatales, ello supone una obligación del Tesoro de anular dicho crédito a alguien; cuando el particular debe cobrar, el Tesoro tiene la obligación de crear el crédito.

Ya se habrá adivinado que con este enfoque no es lícito equiparar los valores o créditos con el dinero, independientemente de que ninguna de ambas cosas pueda considerarse como activos de la Hacienda Pública: los créditos y débitos reflejan obligaciones de mediación en el mercado monetario o intervención en nombre de terceros; el "dinero" en poder del Estado y sin ninguna afectación no tiene ningún significado económico, es un mero documento interno de contabilidad.

La tesorería y la actividad financiera cobrarían sentido si los servicios, organismos o actividades públicas se independizan en cuanto a su gestión y resultados económicos, incluidos los monetarios, que deben formar parte de su patrimonio.

Es cierto que en el caso de recaudaciones efectadas, (art. 11 c), y especialmente los Organismos Autónomos, el saldo de las respectivas cuentas en el Banco de España sí puede considerarse dinero para estos patrimonios; sin embargo, al quedar esterilizado en el Banco de España, (repárese en que ahora decimos "esterilizado", en tanto que para los "fondos" generales del Tesoro decíamos "anulado"), deja temporalmente de jugar en el mercado monetario alterando éste y deformando los costes y rendimientos de la actividad en concreto. Pienso que ello supone un eclipse o sombra en la economía de estas entidades que dificulta la programación, gestión y control de su eficacia, objetivos explicitados en la misma Ley. Hay una cierta falta de simetría en las atribuciones de los responsables de las finanzas para concertar operaciones crediticias, puesto que dentro de ciertos límites pueden endeudarse, (art. 102), en cambio no les está permitido conceder préstamos y sus recursos monetarios deben permanecer en el Banco de España.

IX. 2. ASPECTO ORGANICO DEL TESORO

La estructura organizativa de nuestro Tesoro Público sigue fiel al modelo clásico. Han sido muy numerosos en los últimos diez años y especialmente en los últimos treinta años las normas publicadas en orden a la reorganización de la Dirección General del Tesoro (4), pero puede decirse que se han circunscrito a los compartimentos internos sin alterar sus pilares básicos, ni tan siquiera su fisonomía interna, tal vez con la excepción de las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1568/1977 de 4 de Julio, que crea el Ministerio de Economía, al que pasan las competencias en materia de política financiera, Banco de España y Crédito Oficial.

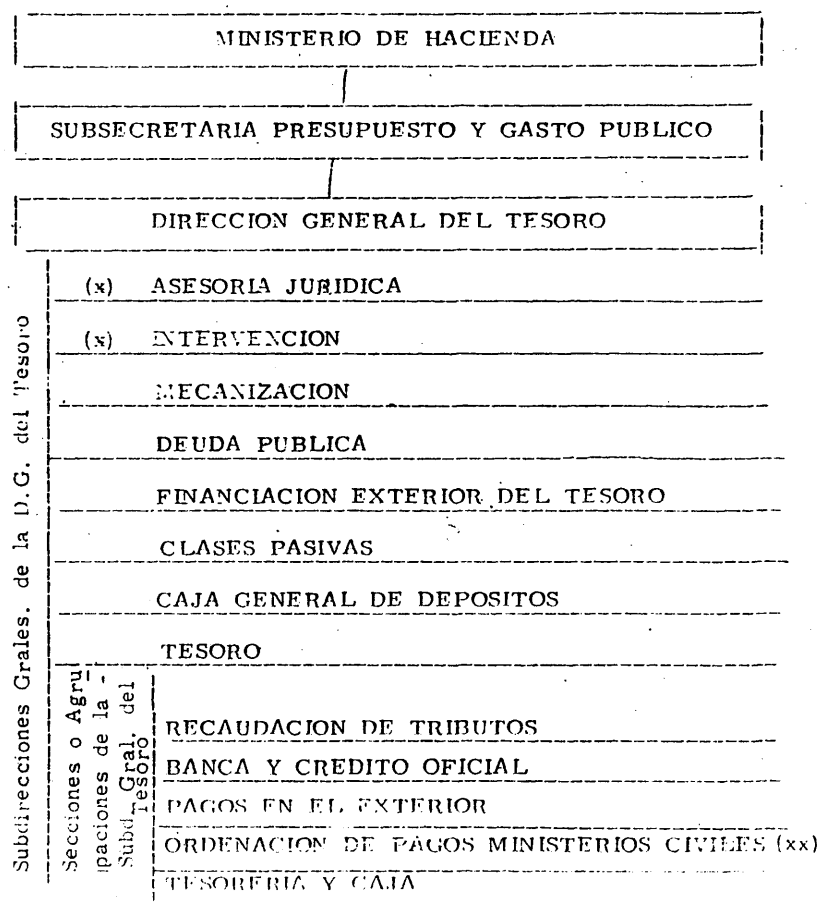
En una primera ojeada al organigrama de la página siguiente la Dirección General del Tesoro aparece como el equivalente al departamento financiero de una gran empresa de quien dependen las finanzas, caja y banca de la Hacienda Pública. Tal estructura responde a las funciones tradicionales del Tesoro. Pero no parece que las funciones modernas que le reconoce la doctrina y le atribuyen los textos legales hayan merecido aún la decisión de institucionalizarlas por medio de órganos específicos. Se hace preciso analizar los cometidos del Tesoro y sus formas de actuación para llegar a detectar, entremezclados con las preocupaciones financieras, objetivos de dirigismo del sistema económico.

Bajo la jerarquía del Ministro de Hacienda, a través de la dependencia de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, la Dirección General del Tesoro se estructura en seis Subdirecciones, más la Asesoría Jurídica y la Intervención Delegada, que si bien no tienen la categoría de Subdirecciones, tienen una muy especial importancia dentro del Centro.

La Subdirección de Mecanización ha surgido recientemente, como consecuencia de la importancia de los ordenadores que han permitido la centralización de la contabilidad de gastos del Presupuesto del Estado. (5), es pues fundamentalmente un servicio de producción de documentos contables.

La Deuda Pública ha sido tradicionalmente uno de los problemas fundamentales de la gestión del Tesoro. Hasta 1957 constituía Dirección General independiente. Su encuadre dentro del Tesoro parece correcto en tanto la Deuda juegue el papel de financiar el Tesoro, no lo es en cambio si su finalidad es monetaria.

GRAFICO IX. 1.

ORGANIGRAMA DEL TESORO PUBLICO A NIVEL CENTRAL

(x) No tienen categoría orgánica de Subdirecciones.

(xx). Lo relativo a pagos militares es competencia de la Ordenación General de Pagos del Ministerio de Defensa, ubicado en este Ministerio, y que es una de las pa-

La Subdirección de Financiación Exterior del Tesoro se crea en 1977 (6), y viene a absorber en la práctica las competencias que en el mercado exterior tenía hasta ese momento la Subdirección de la Deuda. Su creación se justifica por la mayor tecnificación, complejidad e importancia adquirida por los mercados financieros internacionales.

El cometido de la Subdirección de Clases Pasivas (7) es básicamente de reconocimiento de derechos pasivos, por lo que su ubicación racional no sería el Tesoro, ni siquiera el Ministerio de Hacienda, pero históricamente viene realizando esta labor la autoridad responsable de las finanzas públicas.

La Caja General de Depósitos, según ha quedado expuesto, funciona como un banco cuyos depositantes han de hacer las imposiciones a muy bajo interés, y en cuyos recursos encuentra el Tesoro unos créditos de favor. La separación entre ambas instituciones es meramente orgánica y los fondos de la Caja forman parte de los del Tesoro.

La Subdirección General del Tesoro es la que tiene a su cargo, en sentido estricto, la gestión de la Tesorería del Estado. Este Centro es el responsable de los cobros de créditos a favor del Estado, de los pagos tanto en la fase de ordenación o mandato para que sean pagados por las cajas, como el pago en éstas; de dicha autoridad depende también la Tesorería estatal. El ejercicio de estas competencias lo realiza, o bien directamente, o a través de órganos subordinados extendidos por todo el territorio nacional (8).

El organigrama del Tesoro a nivel descentralizado quedará suficientemente claro al exponer las funciones en los epígrafes sucesivos.

Por otro lado, los apartados en que se secciona aquí a la Subdirección del Tesoro no se corresponden exactamente con la distribución administrativa de las secciones, sino más bien a la naturaleza de las tareas. - Así, por ejemplo: la ordenación de pagos de los ministerios civiles está compartimentada en cinco secciones, por razón del volumen de la actividad.

IX. 3. LAS FUNCIONES DEL TESORO ESPAÑOL.

En el apartado IX de la exposición de motivos de la Ley General Presupuestaria de 1977 se considera a esta fundamentalmente innovadora, puesto que reafirmando la unidad de Caja como el más firme apoyo de la disciplina presupuestaria, clasifica y regula las llamadas funciones modernas, ofreciendo así una ordenación sistemática del Tesoro Público de la que anteriormente se carecía.

El artículo 108 enumera las funciones encomendadas al Tesoro Público como sigue:

"a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones del Estado.

"b) Servir el principio de unidad de Caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.

"c) Distribuir en el tiempo y en el territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones del Estado.

"d) Contribuir a que el sistema financiero nacional tenga el conveniente grado de liquidez en cada coyuntura.

"e) Intervenir en los mercados de capitales, dinero, valores y divisas, cuando las circunstancias lo aconsejen y para contribuir al funcionamiento normal de los mismos.

"f) Responder de los avales contraidos por el Estado según las disposiciones de esta Ley.

"g) Realizar las demás que se deriven o relacionan con las anteriormente enumeradas".

Como se ve , los apartados a), b) y c) sintetizan la función tradicional y las letras d), e), f), las funciones modernas y pretendiendo el enunciado g) que la relación sea abierta.

IX. 4. INGRESOS EN EL TESORO

El cobro de los derechos de la Hacienda Pública puede tener efectividad en régimen administrativo, o con sujeción a las normas y procedimientos de Derecho privado.

IX. 4. 1. LA FUNCION RECAUDADORA

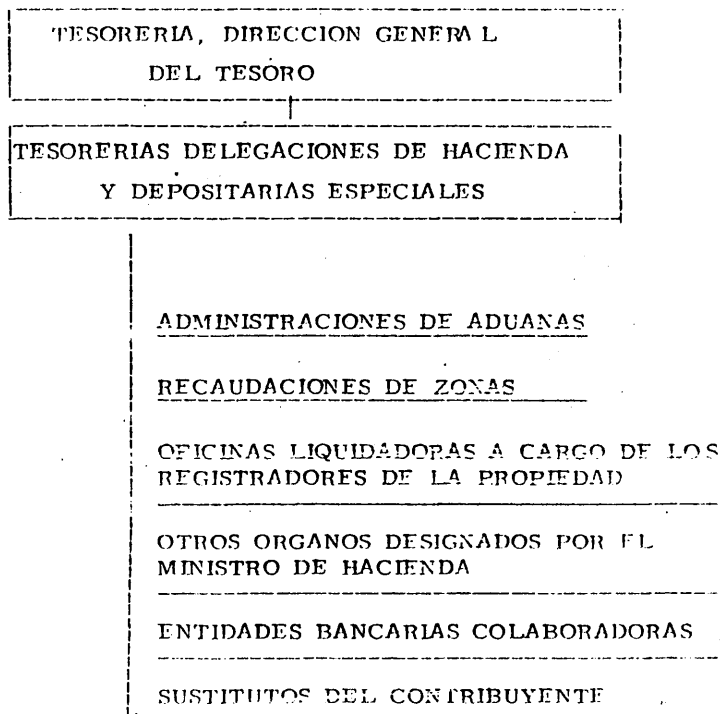
La recaudación consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos que constituyen el haber del Estado y, en su caso, de las Entidades Locales, Organismos Autónomos de la Administración y demás Entes Públicos, (art. 1º del Reglamento de Recaudación de 1968 , en lo sucesivo R.R.). (9). Las normas básicas de su ejercicio se hallan en el capítulo V de la Ley General Tributaria de 1963 (10), y en el precitado Reglamento.

La competencia de los servicios recaudadores del Tesoro se extiende a todas las exacciones que figuren en los Presupuestos Generales del Estado, a cualquier otra cantidad que deba percibir el Estado como Ente de Derecho Público, el cobro de deudas de Derecho Público de otros Organismos o Entidades cuando sea preciso utilizar el procedimiento coactivo o vía administrativa de apremio, por no cumplir el deudor voluntariamente la obligación a su cargo, (art. 3º, R.R. y art. 128 L.G.T.). Queda pues fuera del ámbito de la función recaudadora del Tesoro los ingresos de Entidades u Organismos públicos que no figuren en los Presupuestos Generales del Estado y la realización de los derechos y créditos que sean de Derecho Privado, aunque su titular sea el Estado.

Los órganos que tienen a su cargo la función recaudadora se recogen en el esquema, (art. 6, R.R.), así como su dependencia jerárquica. (Gráfico IX.2.)

La Tesorería de la Dirección General recauda los tributos que se liquidan en el Centro. La serie importante de tributos y tasas cuyo cobro se realiza mediante compensaciones de los pagos a realizar por la Dirección General; tales como, los derivados de los haberes de funcionarios, autoliquidaciones del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas, etc.

En el ámbito territorial la competencia es de las Delegaciones de Hacienda divididas en zonas recaudatorias que tienden a coincidir con las demarcaciones de los Partidos Judiciales (11).

GRAFICO IX. 2.ORGANOS RESPONSABLES DE LA GESTION RECAUDATORIA

Las Administraciones de Aduanas extienden su competencia al territorio de su jurisdicción y lo mismo sucede con las Oficinas liquidadoras de los impuestos sobre Sucesiones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, a cargo de los Registradores de la Propiedad, (art 74, R.R.)

En cuanto a las entidades colaboradoras autorizadas por el Ministerio de Hacienda dice el Reglamento (art. 6, 3), que en ningún caso tendrán el carácter de órganos de recaudación, (12). Sin embargo, he optado, para mi propósito, por catalogarlas como agentes recaudadores, porque, para a los contribuyentes, desarrollan la función, dentro del ámbito de sus competencias, con la misma eficacia jurídica y económica que los órganos propiamente recaudatorios (art. 90, R.R.), si bien no tienen facultad para alterar las autoliquidaciones de los contribuyentes, debiéndose limitar a recibir su importe.

Algo parecido cabe decir del sustituto del contribuyente que la Ley General Tributaria define como "el sujeto pasivo que, por imposición de la Ley en lugar de aquel, está obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria; y añade, "El concepto se aplica especialmente a quienes se hallan obligados por la Ley a detraer, con ocasión de los pagos que realicen a otras personas, el gravamen tributario correspondiente, asumiendo la obligación de efectuar su ingreso en el Tesoro", (art. 23). Es decir, el llamado "sustituto del contribuyente" se ve obligado a exaccionar al contribuyente por cuenta de la Administración; considero que la denominación legal es un eufemismo, pues su papel real es el de "sustituto de la Administración" y no, del contribuyente.

La competencia para declarar liberado al deudor de Derecho Público corresponde a los "órganos de recaudación", previa constancia del pago. Cualquiera que sea la cuantía de las deudas a favor del Tesoro se harán cargo de su cobro las Cajas de la Dirección General - del Tesoro, Delegaciones de Hacienda y Depositarias especiales, cuando no esté expresamente previsto que puedan ingresarse en las Cajas de - otros órganos recaudadores, (art. 74, R.R.).

Cuando la recaudación se realice por recibo o en la vía ejecutiva, esta corre a cargo de las zonas de recaudación, (art. 77 y - 191 R.R.)

Respecto de las deudas tributarias liquidadas por las - Aduanas o las Oficinas liquidadoras de partidos, las competencias recaudadoras incumben a los respectivos órganos. (art. 85 y 86 R.R.)

Los deudores de Derecho público pueden hacer efectivos sus pagos en las cajas de los órganos de recaudación competentes, en la cuenta corriente del órgano en el Banco de España, o en las cuentas restringidas de las Delegaciones de Hacienda para la recaudación de tributos, en éste último caso, para las deudas tributarias autorizadas, - (art. 87, R.R.)

Las cantidades recolectadas en las cajas de los órganos recaudadores han de ser depositadas diariamente en la oportuna cuenta corriente del Tesoro Público en el Banco de España, y si esta entidad no tuviera sucursal en la localidad, en cuenta corriente "ad hoc" en la banca privada, transfiriéndose a lo menos, una vez al mes, a la cuenta

del Tesoro en el Banco de España. Las Entidades colaboradoras deben transferir decenalmente los saldos de las cuentas restringidas de recaudación a la cuenta del Tesoro de la respectiva Delegación de Hacienda, (art. 194-199, R.R.)

De esta manera se ve como la totalidad del producto recaudatorio fluye de forma totalmente reglamentada hacia el Banco de España, que es quien custodia el llamado "dinero público"

El esquema que se acompaña, Gráfico IX.3, pretende reflejar el recorrido del dinero desde que sale de la caja del contribuyente hasta ser depositado en la cuenta del Tesoro en el Banco de España.

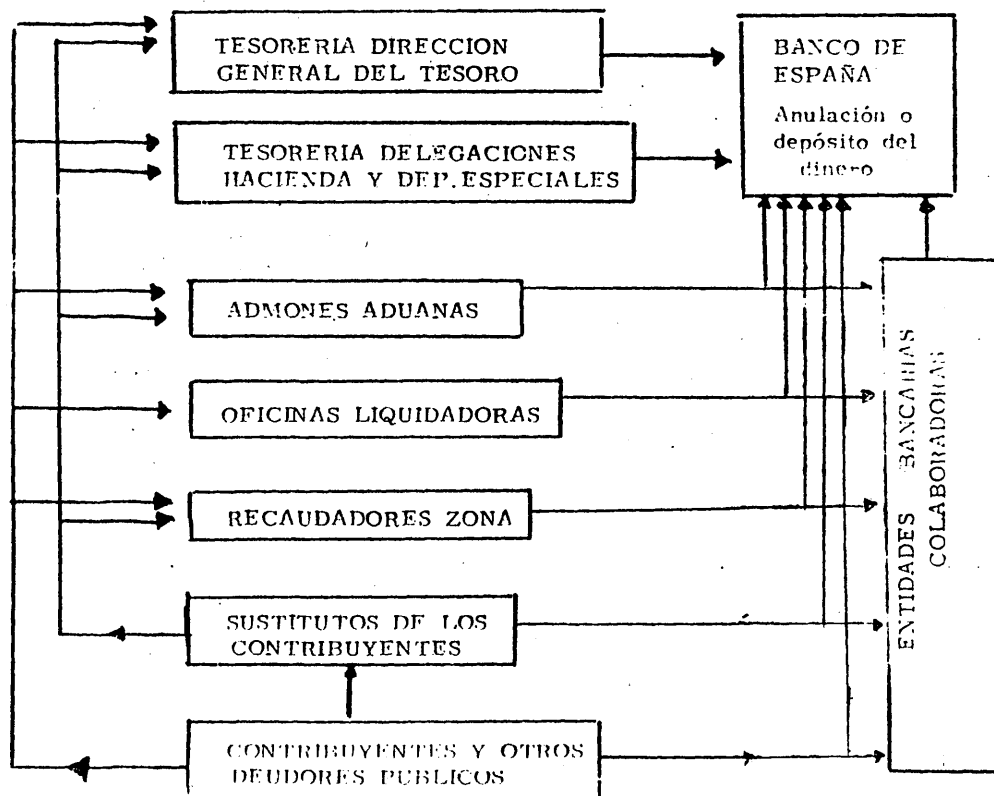
Desde el punto de vista de los efectos en la liquidez del sistema interesa resaltar dos métodos principales de realizar los pagos los contribuyentes o sus sustitutos:

El primer procedimiento consiste en que el ingreso se realice directamente en el Banco de España, o realizándose en las cajas de los órganos de recaudación éstos depositen los fondos directamente en el Banco de España. En este caso el dinero es retirado de la circulación.

El segundo supuesto que debemos considerar es cuando los contribuyentes o sus sustitutos paguen a la Hacienda a través de Entidades colaboradoras, o los órganos de recaudación constituyan depósitos en las mismas. En estas circunstancias el dinero con el que se han

GRAFICO IX. 3.

LUGARES DE COBRO DEL TESORO PUBLICO Y CIRCULACION DE
LOS FONDOS



pagado los tributos sigue alimentando la liquidez del sistema hasta que sea transferido al Banco de España.

IX.4.2. DERECHOS DE NATURALEZA PRIVADA DE LA HACIENDA PUBLICA

Además de los ingresos de naturaleza tributaria, la Hacienda Pública tiene derechos económicos que se rigen por normas de Derecho privado en lo relativo a su cobro (art. 35, L.G.P.), tales como: rendimientos procedentes de su patrimonio, productos de operaciones financieras y otros, (art. 22, L.G.P.)

Los recursos anteriores, al igual que los demás ingresos de la Hacienda Pública, se destinan a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo que por una Ley se establezca su afectación a fines determinados, (art. 23, L.G.P.) La administración de estos recursos es competencia del Ministerio de Hacienda, de quien dependen las personas o entidades que la realicen en lo relativo a la gestión, entrega, aplicación y a la rendición de las respectivas cuentas, (art. 24, L.G.P.)

Estos ingresos también deberán fluir a la cuenta del Tesoro en el Banco de España para su depósito.

El Tesoro realiza otra serie de operaciones, no derivadas directamente de la Ley Financiera, llamadas Ingresos y Pagos por operaciones del Tesoro: el análisis de estos ingresos se realizará juntamente con el de los pagos, más adelante

IX. 5. LOS PAGOS DEL TESORO

La Ley General Presupuestaria, (art. 43) admite únicamente tres posibles orígenes de obligaciones de pago para la Hacienda Pública.

- a) Presupuestos Generales del Estado.
- b) Sentencia judicial firme
- c) Operaciones de Tesorería legalmente autorizadas.

IX. 5. 1. PAGOS DE LOS PRESUPUESTOS

Los pagos más importantes del Tesoro son los que se derivan de los Presupuestos y su desarrollo pasa por las siguientes fases:

- I. Créditos concedidos en los Presupuestos.
- II. Gastos autorizados.
- III. Disposición del crédito.
- IV. Reconocimiento de la obligación.
- V. Ordenación del pago.
- VI. Realización del pago.

La primera condición para que la Hacienda se sienta obligada al pago es que exista crédito presupuestario, hasta el punto de declararse nulos de pleno derecho los compromisos de gasto que superen la cuantía de aquellos, salvo que el gasto lo motive una Ley (art. 43 y 60, L.G.P.), o se trate de créditos ampliables. La interpretación literal de la norma anterior concluiría que, si en el momento de cumplirse el res-

to de los requisitos para el nacimiento de un derecho de crédito sobre la Hacienda no existiese crédito disponible en los Presupuestos para la atención específica, el derecho del acreedor deberá considerarse "non nato". La interpretación práctica es que la Administración deja en suspenso el reconocimiento de este derecho hasta que el Legislativo dote el crédito.

Las fases II y III pretenden facilitar el control contable interno de los órganos gastadores. La "Autorización" es una reserva - contable de crédito para la realización de un gasto acordado por la autoridad competente. La "Disposición" supone una nueva inscripción contable a partir de la anterior; ya ha adquirido la Administración un compromiso concreto del gasto, quedando pendiente el nacimiento del derecho - crediticio del tercero del cumplimiento de sus obligaciones.

Una vez que la obra, servicio o suministro ha finalizado, la Administración reconoce documentalmente su obligación de pago y la Ordenación de Pagos procede al oportuno registro contable conocido en la terminología de la Contabilidad Pública, por el nombre de contracción.

Según el artículo 74 de la L.G.P., corresponde a los órganos superiores del Estado y a los Jefes de los Departamentos ministeriales aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la Ley a la competencia del Gobierno, así como autorizar su compromiso y liquidación, e interesar del Ministro de Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

La orden para que sean pagadas las obligaciones del Es-

tado compete expedirla al Director General del Tesoro, directamente o a través de sus Ordenadores secundarios, bajo la superior autoridad del Ministro de Hacienda, (art. 75, L.G.P.) (13). Si se trata de Organismos - autónomos, sus Presidentes o Directores son competentes tanto para disponer los gastos como para ordenar los pagos, (art. 74,2, L.G.P.).

Las órdenes de pago libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, además de requerir que se acredite la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto, (art. 78, L.G.P.), habrá de acomodarse en su expedición al plan que sobre disposición de fondos del Tesoro Público se establezca por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, (art. 77, L.G.P.) y finalmente, solo serán exigibles si existe crédito presupuestario disponible (art. 43 y 60, - L.G.P.).

Importa hacer notar que los pagos consumen normalmente un crédito presupuestario superior a las cuantías de dinero que entrega el Tesoro, debido a que las obligaciones reconocidas (igual sucede con los derechos liquidados), se aplican a los Presupuestos por su importe íntegro, (art. 158, L.G.P.) en tanto que la Caja abona solamente el neto. Los descuentos más corrientes a que están sometidos los pagos son los impuestos; su importe se hace figurar simultáneamente como parte del pago del Tesoro por la obligación y compensado por el ingreso del derecho, sin movimiento monetario, que queda reducido al saldo. Esta operación doble de ingreso y pago virtual se la conoce con el nombre de ingreso y pago "en formalización."

Sancionado el mandamiento de pago o libramiento por el Ordenador, procede su contabilización y el mismo Ordenador remite una lista al Cajero-pagador comprensiva de los mandamientos que pueden hacerse efectivos a partir del día siguiente. El pago se realiza contra la cuenta del Tesoro en el Banco de España y en su autorización, además del Cajero e Interventor, toma parte la Ordenación.

Aunque el principio general es que los mandamientos con cargo al Tesoro Público se expidan única y exclusivamente a favor del acreedor directo, sin embargo, gran número de acreedores son pagados a través de un intermediario, (14), llamado Habilitado, (15), el cual acredita posteriormente la entrega del dinero a los titulares de los créditos.

Estos Habilitados, Pagadores o Depositarios vienen a ser unos Cajeros secundarios del Tesoro Público, puesto que los fondos librados a su nombre se transfieren de la cuenta general del Tesoro en el Banco de España a otra cuenta en el mismo Banco o de otra entidad bancaria privada, si fueren autorizados por la Dirección General del Tesoro por no existir sucursal del Banco de España en la localidad, y con cargo a dichas cuentas son pagados los acreedores, teniendo sus saldos el carácter de fondos del Tesoro (16).

Desde el punto de vista de la contabilidad presupuestaria, ésta se simplifica notablemente puesto que se reduce mucho el número de mandamientos de pago y se responsabiliza a los Habilitados pagadores de aportar agrupados los documentos acreditativos de la obligación y de justificar la realización de los pagos individualizados.

Resumiendo: en el pago hay dos fases perfectamente diferenciadas: a) la orden de que el Tesoro pague; b) el pago propiamente dicho. Ambas funciones son competencia de la Dirección General del Tesoro.

En la gestión del pago, la responsabilidad directa es de la Tesorería del Estado, que en muchos casos, se sirve en un segundo estadio de intermediarios, llamados Habilitados, Pagadores o Depositarios. Los pagos efectivos se realizan mediante talones expedidos contra las cuentas en el Banco de España, que es quien tiene encomendado el servicio de Tesorería del Estado, (art. 109, L.G.P.), o, por transferencias. El pago puede producirse también por formalización (compensación).

IX.5.2. PAGOS POR SENTENCIA FIRME DE LOS TRIBUNALES

Los jueces o tribunales no pueden despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra la Hacienda Pública. Cuando una resolución judicial determine obligaciones a cargo del Estado o sus Organismos Autónomos, su cumplimiento corresponderá exclusivamente a la Administración, la cual, si debe realizar pagos, se atenderá a los límites de los créditos presupuestarios, debiendo solicitar a las Cortes los necesarios en el plazo de tres meses, si no se dispusiera de ellos, (art. 44, L.G.P.).

Si el acreedor reclama por escrito el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de una resolución judicial o del recono-

ciniento administrativo, tiene derecho al interés de demora al tipo básico del Banco de España, a partir de los tres meses del día siguiente a la notificación, desde que formule la reclamación, (art. 45, L. G. P.) .

IX. 6. INGRESOS Y PAGOS POR OPERACIONES DE TESORERIA

Al lado de la vertiente presupuestaria de los ingresos y pagos del Tesoro, ya analizados, se encuentran los movimientos monetarios de la Caja pública al margen del Presupuesto. Ello no quiere decir que estas últimas operaciones sean ilegales. En principio el Tesoro realiza estas operaciones con carácter transitorio para facilitar la ejecución del Presupuesto, pero sin dependencia directa de éste. Se conocen dentro de la Contabilidad del Tesoro como "Operaciones del Tesoro" y se dividen en cuatro agrupaciones: Deudores al Tesoro, Acreedores al Tesoro, Giros y Remesas, Valores.

IX. 6. 1. DEUDORES

En "Deudores al Tesoro" se contabilizan las operaciones por las que el Tesoro entrega fondos en concepto de anticipos o préstamos y la cancelación de los mismos, sea la cancelación mediante la aplicación al respectivo crédito presupuestario, sea por un reembolso efectivo, o por cualquier otra forma de cancelación.

Aunque los pagos "a justificar" con carácter general se aplican a los correspondientes créditos presupuestarios, cuando se trata de situar fondos en el extranjero, son pagados por el Banco de España por orden y cuenta del Tesoro, que lo contabiliza como un anticipo en "Deudores", hasta que se acompañan los documentos acreditativos de la percep-

ción, en cuyo momento se procederá a pagar virtualmente por el correspondiente concepto presupuestario y a un ingreso de la misma naturaleza en "Deudores" que cancele el anticipo.

El artículo 65, L.G.P., especifica dos casos en los cuales el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda podrá conceder excepcionalmente anticipos de Tesorería para atender gastos inaplazables con el límite máximo en cada ejercicio del uno por ciento de los créditos autorizados por la Ley de Presupuestos.

a) Cuando una vez iniciada la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de créditos, hubiese dictaminado favorablemente el Consejo de Estado o, b) cuando se hubiera promulgado una Ley por la que se establezcan obligaciones cuyo cumplimiento exige la concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito, (17).

El mismo artículo indica que si el crédito no fuere concedido por el Legislativo, el anticipo de Tesorería deberá cancelarse con cargo a otros créditos del mismo Departamento ministerial (18).

Se han otorgado en la época moderna préstamos, o mejor, concesiones monetarias sin fundamento legal y por razones políticas cuya forma de cancelación ha resultado tan dispar como heterodoxa (19). El procedimiento más utilizado son créditos del Banco de España o de los bancos oficiales a Organismos Autónomos, de cuyos créditos terminará por hacerse cargo el Presupuesto del Estado.

IX.6.2. ACREEDORES

Recoge los préstamos y depósitos que recibe el Tesoro. Entre otros pueden resaltarse :Depósitos de la Caja de Depósitos; numerosos recursos recaudados por cuenta de Corporaciones, Organismos u otras afectaciones; recaudaciones que por razones diversas están pendiente de aplicación presupuestaria, anticipos del Banco de España, etc.

IX.6.3. GIROS Y REMESAS

Son movimientos de fondos entre las distintas cuentas del Tesoro en el Banco de España, fundamentalmente entre la Dirección General del Tesoro y las Delegaciones de Hacienda. La razón de estas remesas es doble; bien porque la aplicación definitiva deba hacerla Caja distinta de la que realiza la recaudación, o la finalidad más importante, distribuir espacialmente los fondos de acuerdo con las obligaciones de pago de las diversas Cajas (art. 108, L.G.P.), esta función será objeto de estudio separado posteriormente.

IX.6.4. VALORES

En esta agrupación se incluyen los títulos. En unos casos se trata de acciones u obligaciones que pueden ser propiedad del Patrimonio del Estado, en otros, son valores propiedad de terceros depositados en el Tesoro, a veces, especialmente en las cuentas de las Delegaciones de Hacienda, son recibos de tributos, cargados a sus Tesorerías para su cobro.

IX.7. CENTRALIZACION

Ya hemos indicado que la L.G.P. considera en la exposición de motivos la concepción unitaria del Tesoro Público como irreversible, sin perjuicio de que se multipliquen las vías para la realización de los ingresos y pagos, (ya examinadas anteriormente), y los medios para hacerlos efectivos, (art. III, L.G.P.)

El articulado de la Ley da dos conceptos equivalentes de Tesoro Público: "En el Tesoro Público se integrarán y custodiarán los fondos y valores de la Hacienda Pública" (art. 13), y el 106, ya citado: "Constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración del Estado, y de los Organismos Autónomos, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias"

Es obvio que esta centralización no implica una convergencia material de los recursos en un lugar sino que, por el contrario, mediante la centralización contable o de información y la unidad de dirección o disposición de los fondos, permite un máximo de economías y seguridad en la distribución por los múltiples cajas que deben realizar pagos en nombre del Tesoro, (20).

La unidad de caja la deriva la doctrina del principio de la unidad presupuestaria, a cuyo control sirve. Este concepto de Presupuesto único parece que debe considerarse desfasado y la L.G.P. no le menciona, más bien parte de que existiendo el Presupuesto del Estado y los Presupuestos de Organismos Autónomos, se hace necesario agregarlos de forma sistemática para conocer el conjunto de derechos y obligaciones que se

prevean liquidar en el período; a este sumatorio ordenado se le denomina Presupuestos Generales del Estado, (art. 48, L.G.P.). Pero los Presupuestos del Estado y de los Organismos Autónomos son autorizaciones y documentos contables de distinta significación política; el Presupuesto del Estado ha de ser aprobado y modificado por las Cortes, los de los Organismos Autónomos, en cuanto no dependan sus dotaciones del Presupuesto del Estado, son aprobados y modificados por el Ejecutivo, (art. 55 y 64 Ley General Presupuestaria). Se recaba sin embargo, la centralización de los fondos, no solo del Estado, sino también de sus Organismos Autónomos, en las Cajas del Tesoro, (art. 110, L.G.P.)

Las economías financieras son otro de los argumentos para defender la centralización de los fondos, pues se reducen las necesidades de volante de tesorería y debe permitir, tanto operaciones pasivas con menor coste, como mejores rendimientos en la colocación de los excedentes. En este sentido parece que apunta el art. 115 L.G.P., cuando ordena sea elaborado un presupuesto monetario del sector público, para la mejor gestión del Tesoro Público.

La concentración de una parte importante de los flujos monetarios del sistema bajo la autoridad del Tesoro es una de las razones que han posibilitado utilizarle como instrumento de intervención, según veremos.

Además de la norma de autoridad única sobre la disposición de los fondos, (art. 24, L.G.P.), contribuyen a la unidad de caja el sostenimiento de las operaciones con fondos al régimen de la Contabilidad Pública, (art. 122 L.G.P.), la intervención de los pagos por un funcionario independiente (art. 93, L.G.P.), la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas, (art. 129, L.G.P.)

IX. 8. DISTRIBUCION DE FONDOS ENTRE LAS CAJAS PAGADORAS

Todos los cobros, como hemos visto, van a las cuentas del Tesoro en el Banco de España y con cargo a las mismas cuentas se realizan los pagos. La preocupación de la Tesorería es doble desde esta perspectiva: en primer lugar, necesita suficiente crédito global y luego habrá de cuidar de que cada una de las cuentas que debe satisfacer un pago tenga fondos. Aunque la totalidad de los recursos depositados en el Banco de España pertenecen al Tesoro, son miles el número de cuentas abiertas y, por norma general, el Tesoro se debe ocupar de realizar las transferencias entre las cuentas, según las necesidades de pagos. Esta es la razón de la mayor parte de las operaciones anteriormente analizados como "Giros y Remesas". La reglamentación básica por la que aún se rigen estos movimientos es de 1894, (21), lógicamente los movimientos son virtuales y ya no tienen la trascendencia de tiempos históricos (22).

Mayor importancia tienen las transferencias de fondos entre la cuenta general de Tesoro y las cuentas de Entidades o Servicios públicos con personalidad financiera que mantiene cuenta independiente en el Banco de España, sin perjuicio de que sus saldos se consideren integrantes del Tesoro Público. Al no hallarse regulados respecto a cuantías y plazos, y no devengar intereses ni los saldos en el Banco, ni los anticipos en una u otra dirección, viene a resultar que el Tesoro tiene amplia discrecionalidad para anticipar tesorería gratuitamente a sus "clientes forzosos" o para trabarles sus activos monetarios, según se adelanten o se atrasen las transferencias desde el Tesoro, o viceversa, si los fondos van hacia el Tesoro.

Frente a una "distribución geográfica" de fondos presupuestarios que es la clásica y ancestral función, la considerada en el último apartado es una efectiva redistribución sectorial de rentas utilizando procedimientos monetarios; por ello es más propio incluirla entre las "funciones modernas"

IX.9. DISTRIBUCION EN EL TIEMPO

Los desequilibrios de las finanzas globales del Tesoro han constituido tradicionalmente el cometido principal de la Autoridad responsable de su gestión.

La doctrina presupuestaria distingue dos clases de desequilibrios entre ingresos y pagos presupuestarios: a) desajustes por diferente ritmo en los vencimientos de derechos y obligaciones que quedarán equilibrados al cierre del ejercicio; b) Desequilibrios finales, normalmente insuficiencia de los ingresos o déficit.

A tenor de la L.G.P. (art. 108, c) el Tesoro tiene la responsabilidad de distribuir las disponibilidades dinerarias en el tiempo para que puedan ser satisfechas las obligaciones del Estado. ¿Quiere decir que, si la distribución no es acertada, no serán satisfechas las obligaciones del Estado?

El art. 112 L.G.P. menciona dos fuentes de financiación transitoria en las que el Tesoro puede suplir los desfases en los vencimientos de sus pagos e ingresos:

a) Con anticipos del Banco de España, sin devengo de intereses y siempre que su suma no sea superior al doce por ciento de los créditos para gastos que autoricen los Presupuestos Generales del Estado del propio ejercicio.

b) Con el producto de la emisión de Deuda del Tesoro, según prevé el artículo 101 de esta Ley. El artículo de referencia clasifica como Deuda del Tesoro la emitida con un plazo de reembolso no superior a dieciocho meses, emitida en el mercado interior y cuyo producto se destina a la financiación de la Tesorería.

También es Deuda del Tesoro la contemplada en el artículo 114, instrumentada en Bonos del Tesoro, pero el producto de la misma debe quedar bloqueado en el Banco de España sin que pueda financiar al Tesoro.

Se deduce de lo anterior que el Tesoro puede discrecionalmente emitir papel moneda o recurrir al mercado de crédito para financiar su déficit transitorio. Las preguntas aquí son: ¿qué criterios han servido para fijar el límite del 12 por ciento? (23). Dejando de lado la tradición, piénsese en el caos monetario que se originaría, si en el plazo de pocos meses es lanzado y retirado de la circulación papel moneda por el equivalente de una doceava parte de los Presupuestos. Con relación a la Deuda del Tesoro es sorprendente el apartado dos del mismo artículo: " Al Ministro de Hacienda corresponde acordar la emisión de la Deuda del Tesoro - que se destine al fin previsto en este artículo, determinando las características de la misma, incluso la exención tributaria de sus intereses , siempre que sea reembolsada en el mismo año natural en que haya sido emitida". -

Excesivas parecen las atribuciones y drástica la cláusula condicionante, además de no concordar con el plazo de dieciocho meses previsto en el apartado anterior, ni con otros artículos de la misma Ley, como el artículo 81, que fija el 30 de Abril para liquidar el Presupuesto del ejercicio anterior, quedando a cargo del Tesoro los ingresos y pagos pendientes. ¿Qué pasa si la Deuda no se reembolsa en el mismo año natural? ¿Deja de ser Deuda del Tesoro para ser Deuda del Estado?.

El déficit del Presupuesto, entendido éste en el sentido de que los ingresos no crediticios resultan insuficientes para cubrir los pagos, tradicionalmente era salvado por la Deuda del Estado; modernamente la Deuda cumple una importante función monetaria, además de poder ser instrumento de consecución de recursos para el Tesoro. La función monetaria se incluye entre las nuevas del Tesoro y posponemos su estudio.

El déficit del Presupuesto puede financiarse con recursos de tres orígenes distintos: Deuda interior, créditos en el exterior, financiación monetaria por el Banco de emisión.

Los dos primeros procedimientos están previstos en la L.G.P. y suele regularse su uso en la Ley de Presupuestos de cada año. El recurso al Banco de España para una financiación definitiva no está previsto en texto legal alguno, y la impresión de quien los oja es de que el Legislador no se ha molestado en prohibirlo porque ni siquiera admite que se puedan pensar en ello como posibilidad. La Ley de Presupuestos para 1980, sin embargo, admite implícitamente esta forma de financiación, pues, después de sumar los ingresos previstos e importe de Deuda interior y exterior autorizada, aún resta un déficit de 170 mil millones de pesetas en-

ya única fuente de financiación posible es el Banco de España. El problema pienso que exige una urgente reglamentación clarificadora.

La Deuda y emisión monetaria volverán a ser tocados como instrumentos al servicio de las nuevas funciones del Tesoro.

IX. 10. NOTAS

- (1) : Ley 11/1977 de 4 de Enero, General Presupuestaria.
- (2) : En términos similares lo hacía el art. 1 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 derogada por la L. G. P.
- (3) : Los Organismos autónomos ejercen dichas competencias dentro de su ámbito y en los términos establecidos por la Ley (art. 11, a. L. G. P.)
- (4) : Las modificaciones más importantes desde 1944 han sido: Decreto 30 de Marzo de 1944 crea la Delegación Central de Hacienda, cuyas atribuciones son reguladas por Orden Ministerial de 23 de Septiembre de 1944.

Decreto 10 de Mayo de 1957, suprime las Direcciones Generales del Tesoro, Deuda Pública, y Clases Pasivas cuyas competencias son asumidas por la denominada Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, la cual absorbe también los cometidos de la Delegación Central de la Hacienda Pública. La Orden de 10 de Julio de 1957 desarrolla el Decreto precedente.

Decreto 2764/67, de 27 de Noviembre, reorganiza la Administración Civil para reducir el gasto público integra en la Dirección General del Tesoro, las Direcciones Generales de Seguros y Presupuestos, que se suprimen. También quedó suprimida entre otros, la Subsecretaría del Tesoro y Gasto Público, creada por Decreto de 10 de Octubre de 1959, ahora integrada en la Subsecretaría General.

El Decreto 151/1968 de 25 de Enero, establece la organización del Ministerio de Hacienda, de acuerdo con los preceptos del Decreto precedente. La anterior Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, pasa a denominarse, después de las nuevas integraciones, Dirección General de Tesoro y Presupuestos.

Decreto 1312/1973, de 22 de Julio, crea la Subsecretaría de Economía Financiera.

Decreto 1143/74, de 5 de Abril, por el que se modifican determinadas normas relativas a la gestión de la Deuda y del Gasto Público y se crea el Servicio de Mecanización de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos. Orden de 17 de Mayo de 1974, desarrolla lo relativo a la mecanización del Decreto precedente.

Decreto 177/1975, de 13 de Febrero, por el que se establece la estructura orgánica de determinados Centros del Ministerio de Hacienda; afecta a la Secretaría General de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.

Orden de 1 de Diciembre de 1975 reestructura la misma Secretaría General.

Decreto 2289/76, de 1 de Octubre, por el que se reorganiza la Subsecretaría de Economía Financiera y los Centros Directivos dependientes de ella. Se desglosa la Dirección General del Tesoro y Presupuestos en dos: Dirección General del Tesoro y Dirección General de Presupuestos. También se crea la Dirección General de Seguros.

Real Decreto 1563/1977, de 4 de Julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado. Se crea el Ministerio de Economía que asume las competencias hasta entonces del Ministerio de Hacienda, en materia de política financiera, Banco de España e Instituto de Crédito Oficial. Crea la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público, que asume las competencias relacionadas con las Direcciones Generales del Tesoro, Presupuesto, Patrimonio del Estado y Seguros. Suprime la Subsecretaría de Economía Financiera. Orden de 3 de Octubre de 1977, sobre reorganización del Ministerio de Hacienda.

- (5) : Las bases legales para la mecanización de la contabilidad de gastos públicos arrancan del Decreto 6/1962 de 16 de Enero, desarrollado en Orden de 22 de Enero del mismo año, sustituida por otra orden de 17 de Mayo de 1974.

El Decreto 6/1962 ha sido derogado por la Ley 11/1977, de 4 de Enero, General Presupuestaria.

- (6) : Real Decreto 1973/77, de 29 de Julio.

- (7) : Ley 11/77, de 4 de Enero, General Presupuestaria.
- (8) : Existe además una Ordenación General de Pagos del Ministerio de Defensa , cuyos Ordenadores son nombrados por el Ministro de - Hacienda a propuesta del titular del Departamento militar, (art. 76, L. G. P.)
- (9) : Decreto 3154/1968, de 14 de Noviembre y Reglamento General de Recaudación.
- (10) : Ley 230/1963, de 28 de Diciembre, General Tributaria.
- (11) : Con excepción de tres provincias, el servicio recaudatorio de las zonas se lleva a cabo por recaudadores nombrados por las Diputa - ciones , que tiene encomendado el servicio, (art. 6, 2). La Diputa - ción se interpone así entre las Tesorerías de las Delegaciones de Hacienda y los recaudadores. Por no añadir nada sustancial esta - mediación a la función recaudadora, se ignora en la exposición.
- (12) : Sobre la relación jurídica entre Bancos y Cajas de Ahorro con el Tesoro con ocasión de la función colaboradora en el cobro de los tributos puede verse como magistral artículo del catedrático de la Universidad de Zaragoza , D. Carlos Palao Taboada. Revista "Cró - nica Tributaria" nº 13/1975, del Instituto de Estudios Fiscales.
- (13) : El Reglamento de la Ordenación de Pagos data de 24 de Mayo de - 1891. El artículo 76.3. de la L. G. P. dice : "Los servicios de or - denación se acomodarán al Reglamento que se apruebe a propuesta del Ministro de Hacienda". Sin embargo, este texto aún no se ha promulgado.
- (14) : Orden de 30 de Abril de 1962, en l. Disposiciones Generales". Es - pecifica los casos en que pueden expedirse mandamientos de pago a favor de Habilitados, Pagador o Depositario. También Orden de 5 de Julio de 1975.
- (15): El Reglamento de Ordenación de Pagos de 24 de Mayo los configura - ba como mandatarios de los funcionarios, (art. 40, 41 y 45). Ac - tualmente con la excepción de los Habilitados de Clases Pasivas, - (Decreto de 12 de Diciembre de 1958, reguladora de la profesión de habilitado de clases pasivas), y algún caso particular de grupos co - legiados, Los habilitados son funcionarios de carrera designados pa -

ra este cargo libremente por la Administración, ya sean habilitados para pago de personal (regulados por Decreto 680/74, de 28 de Febrero), o bien se trate de depositarios para el pago de material no inventariable o de otros "fondos librados en firme" a favor de Cajeros para ser distribuidos entre distintos perceptores, (Decreto de 14 de Diciembre de 1952).

- (16) : Decreto de 20 de Febrero de 1942, sobre situación y disponibilidad de fondos librados a justificar y Decreto de 14 de Noviembre de 1952, sobre situación y disponibilidad de cantidades libradas "en firme". Normalmente los pagos del Presupuesto se realizan acompañando los justificantes del derecho, cuando esto no es posible, los pagos se hacen a justificar, (art. 78, y 79, L.G.T.), quedando en este caso a cargo del Habilitado la carga de la prueba de la prestación, además de la del pago a los interesados.
- (17) : Sobre los suplementos de crédito y créditos extraordinarios, el artículo 74.1 de la L.G.P., dice : "Cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado, el Ministro de Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un Proyecto de Ley a las Cortes de concesión de un crédito extraordinario en el primer caso o de suplemento de crédito en el segundo, y en el que se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público"
- (18) : Sobre la tramitación de estos anticipos, vide: Orden de 29 de Marzo de 1980 (Hacienda), por la que se reglamentan los anticipos de Tesorería.
- (19) : ALBIÑANA GARCIA QUINTANA, C. (1)
- (20) : GONZALO Y GONZALEZ, L., "Tesoro Público Español. Sus funciones". Hacienda Pública Española, nº 14, 1972.
- (21) : Reglamento de 26 de Junio de 1894 para el desarrollo del convenio de tesorería con el Banco de España.
- (22) : En una moción formulada por un Grupo de Trabajo constituido para el estudio de las relaciones del Tesoro y el Banco de España en -

desarrollo de la Ley General Presupuestaria, se abogaba por una nueva reglamentación de los movimientos de fondos dentro de la cuenta efectiva entre la Dirección General del Tesoro y las Delegaciones de Hacienda. La propuesta consistía fundamentalmente en que el Banco de España transfiriese periódicamente a la Central los saldos de todas las cuentas (enero 1979).

- (23) : Estos anticipos eran una de las contrapartidas del Banco por el privilegio de emisión. Una Ley de 9 de noviembre de 1931 elevó esta cuantía hasta el 12 por ciento del Presupuesto, pero si el anticipo superaba los 200 millones de pesetas, devengaba un tipo de interés que era progresivo. Otra Ley de 9 de Noviembre de 1939 dejó en suspenso el tipo de interés.

CAPITULO XLAS FUNCIONES MODERNAS DEL TESORO ESPAÑOLSUMARIO

X.1.	LAS FUNCIONES MODERNAS DEL TESORO	376
X.2.	CONTRIBUCION A LA LIQUIDEZ GENERAL	376
X.3.	INTERVENCION EN LOS MERCADOS DE CAPITAL DINERO, VALORES Y DIVISAS	378
X.4.	EL TESORO AVALISTA	381
X.5.	EL PRESUPUESTO MONETARIO DEL SECTOR PUBLI CO	382
X.6.	NOTAS	390

X.1. LAS FUNCIONES MODERNAS DEL TESORO

Aunque el Tesoro sea fundamentalmente una institución nacida para la función de cajero de los fondos públicos, en la época contemporánea se toman en consideración las repercusiones de sus actuaciones en la creación y circulación monetaria y la afectación que ello supone para la liquidez general, otorgándole responsabilidades en la gestión de la política monetaria y del crédito. El artículo 108 L.G.P., enumera a partir de la letra d) las funciones modernas encomendadas al Tesoro, que pasamos a analizar junto con los instrumentos para su consecución. Es de advertir que en estas tareas monetarias el Tesoro juega un papel subsidiario y con cierta indefinición, quedando la responsabilidad y protagonismo para el Banco de España.

X.2. CONTRIBUCION A LA LIQUIDEZ GENERAL

La función la define la letra d) del artículo 108 de la L.G.P. "Contribuir a que el sistema financiero nacional tenga el conveniente grado de liquidez en cada coyuntura".

La primera cuestión es determinar cuál es el grado conveniente de liquidez; en segundo lugar, en qué grado debe contribuir la actuación del Tesoro, y finalmente, qué medios se emplearán.

Las directrices que hayan de seguirse en cada etapa en materia monetaria y crediticia las señala el Gobierno a través del Ministerio de Economía, siendo el Banco de España su órgano asesor y el prin

principal instrumento de la política monetaria del Gobierno (1). En la práctica, al igual que en otros países, el Banco, merced a la información que centraliza y a la cualificación profesional de sus cuadros, está llamado a influir decisivamente en las resoluciones gubernamentales sobre la moneda y el crédito, y se convierte en el árbitro de su cumplimiento por la situación institucional que ocupa. La distribución de funciones entre el Tesoro y el Banco y la coordinación de sus actuaciones adquiere mayor importancia desde que el segundo sale en 1977 de la órbita del Ministerio de Hacienda para ubicarse en otro Departamento. (2).

La contribución específica que la L.G.P. instrumenta son los bonos del Tesoro del artículo 114, que se conciben como un instrumento estrictamente de política monetaria. El dinero recogido con su emisión ha de ingresarse en el Banco de España y sólo podrá aplicarse al reembolso de los bonos. El Ministro de Hacienda podrá acordar su emisión, pero nada se determina sobre las circunstancias aconsejables para su lanzamiento, ni las características de la emisión, salvo que el plazo de reembolso no será superior a dieciocho meses.

La Deuda del Estado (véncimiento superior a dieciocho meses, (art. 101 L.G.P.), es otro importante instrumento de la política monetaria, (3). Aunque teóricamente sean las operaciones de "open market" forma más adecuada de regular la liquidez que las emisiones propiamente dichas, en España se hace poco uso de las primeras, entre otras razones porque el mercado de títulos públicos es muy reducido. Las leyes de los presupuestos de cada año suelen autorizar los importes máximos que pueden emitirse de Deuda interior, tanto del Estado como del Te

soro, Deuda exterior, Cédulas para financiar la dotación del Tesoro al - Crédito Oficial, endeudamiento de los Organismos autónomos. Dentro de los límites establecidos por la Ley, el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda decide el cuándo y el cuánto, y así mismo el Ministro de Hacienda señala el tipo de interés, condiciones, exenciones, y demás características de los endeudamientos, (4). Puesto que el producto de estas operaciones se ingresará, en todo caso, en el Tesoro, (art. 103, L.G.P.), su emisión supone una retirada de dinero primario que es sustituido por los títulos sin perjuicio de que posteriormente se afecte dicho producto a la financiación de gastos.

X.3. INTERVENCION EN LOS MERCADOS DE CAPITAL, DINERO, - VALORES Y DIVISAS

Esta intervención la deberá poner en práctica el Tesoro - "cuando las circunstancias lo aconsejen y para contribuir al funcionamiento normal de los mismos", (mercados), (art. 108, L.G.P.).

Nuevamente nos encontramos con las interrogantes previas a la intervención, ¿cuál es el funcionamiento normal de los mercados?, ¿qué circunstancias aconsejan la intervención?, ¿quién la decide y en qué grado responde el Tesoro del mantenimiento de la normalidad?, ¿cómo se coordina la actuación del Tesoro con la de otros Departamentos ministeriales, o incluso con otras Dependencias del mismo Ministerio de Hacienda?.

Las emisiones de las distintas clases de Deuda Pública -

influyen en el mercado de capitales dinero por la cuantía que sustraen y por los tipos de interés de los títulos, aunque el peso principal, por lo que se refiere al precio del dinero, depende del interés aplicable en las operaciones del Banco de España, (5). Por otra parte, las entidades bancarias y otros intermediarios financieros se ven obligados a adquirir la mayor parte de las emisiones del Estado y de otros entes públicos para cubrir los porcentajes que deben invertir en fondos públicos, según la Ley (6), estableciéndose así un canal privilegiado para la financiación de gastos públicos.

Particular relevancia tienen a este respecto las cédulas de inversión y las dotaciones al crédito oficial. Las leyes de presupuestos fijan la dotación global que el Tesoro hará al crédito oficial, autorizando un techo de emisión de cédulas para este fin; si la dotación no puede cubrirse con la colocación de cédulas, puede ser financiada mediante anticipos del Tesoro (7). Estos recursos son integrados en el Instituto de Crédito Oficial y son distribuidos por los Bancos Oficiales, junto con otros fondos obtenidos directamente por el Instituto o los Bancos en las operaciones de préstamo propias de cada una de las entidades (8). Los créditos analizados a través de estas entidades se sitúan los últimos años en torno al diez por ciento del total de crédito bancario (Bancos, Cajas de Ahorros, más bancos oficiales).

En lo que se refiere al mercado de valores, el Tesoro no tiene actualmente competencias administrativas sobre el mismo, (9). Sin embargo si es el Tesoro el emisor más importante de dicho mercado con la Deuda Pública.

El Estado es además, con gran diferencia, el mayor accionista del mercado, agrupándose la gestión de estos valores en torno a dos centro principales: la Dirección General del Patrimonio, y el Instituto Nacional de Industria. Aunque todos ellos pertenecen a la Hacienda Pública, (art. 2, L.G.P.), y en consecuencia, deben formar parte y custodiarse por el Tesoro Público, (art. 13, L.G.P.), lo cierto es que solo los administrados por la Dirección General del Patrimonio se hacen figurar en la cuenta de Tesorería, y son custodiados por la Caja General de Depósitos.

Para los pagos en el extranjero de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, está establecido que los interesados dirijan petición al Tesoro, el cual da la orden al Banco de España - que lleva a cabo la situación (10).

El Tesoro también concurre directamente a los mercados extranjeros en la medida en que se lo autorice la Ley de Presupuestos u otra Ley, o bien tutela y avala créditos concertados en dichos mercados por Entidades públicas y privadas, como veremos en el epígrafe siguiente.

La cuestión clave en esta variedad de intervenciones es - hasta qué punto el Tesoro puede considerarse como órgano decisorio de las mismas, o, mero instrumento ejecutor.

En lo referente a la Deuda Pública, las decisiones dentro de los límites autorizados por Ley, corresponden al Ministro de Hacienda.

o al Consejo de Ministros a propuesta del citado Ministro. La Dirección General del Tesoro es el órgano de información, estudio y propuesta, por lo que puede decirse que, en circunstancias normales, su opinión será decisiva para la adopción de resoluciones.

En la compra y venta de acciones y otros títulos representativos de propiedades mercantiles, el Tesoro aparece como cajero-depositario, pero no como órgano de gestión; su influencia en las decisiones hay que buscarla en la participación en comisiones o Consejos de Ministros.

X.4. EL TESORO AVALISTA

El Tesoro Público responde de los avales contraídos por el Estado, (art. 106 f, L.G.P.). Las garantías a prestar por el Estado deberán ser autorizadas por Decreto acordado en Consejo de Ministros cuando los prestamistas sean Entidades Públicas, o personas naturales o jurídicas de nacionalidad española si se trata de financiar inversiones - afectadas a concesiones administrativas que deban revertir al Estado. Cuando se trate de garantías a personas privadas a concertar en el exterior, o de créditos concertados en el interior, cualquiera que sea el beneficiario, la autorización deberá ser aprobada por Ley votada en Cortes. Los avales se otorgarán en documentos firmados por el Ministro de Hacienda o por la autoridad en quien expresamente delegue, (art. 116-120, L.G.P.).

El Tesoro juega un papel pasivo, consistente en cobrar las comisiones devengadas por los avales prestados y de responder

de la amortización y pago de intereses en caso de incumplimiento del deudor principal (art. 201 y 116-5, L.G.P.). La autorización y concesión del aval son competencia de autoridades superiores.

Aunque la tarea específica del Tesoro en los avales cae en la órbita de sus "funciones tradicionales", la prestación del aval no resulta tan fácil de clasificar: si el avalado fuese un Organismo público, cuya caja administra el Tesoro, entraría en la concepción clásica de avalar a su "cliente". Si se trata de avalar un crédito particular concertado en el interior, sería una intervención en el mercado de capitales, que deberemos catalogar como "función moderna". Entre los dos extremos podemos establecer multitud de matices. Repárese que los avales que suponen una canalización del crédito interior requieren ser autorizados por Ley votada en Cortes, lo mismo que las garantías en el exterior a particulares, por lo que el Tesoro, aunque consideremos el concepto en sentido amplio, carece en esta materia de competencias. La influencia que pueda ejercer será indirectamente por sus informes y asesoramientos técnicos.

X.5. EL PRESUPUESTO MONETARIO DEL SECTOR PÚBLICO

Se han dado varias razones para postular un "Presupuesto del Tesoro Público" con significado diferente al del "Presupuesto del Estado" (11).

1º. El Tesoro es un marco más comprensivo que el Presupuesto en cuanto que, si bien todos los derechos y obligaciones presupuestarios tendrán reflejo en el Tesoro al ser liquidados y satisfechos, otros muchos derechos y obligaciones monetarios públicos, nacidos al

margen del Presupuesto, fluyen del y al Tesoro. La diferencia apuntada es evidente si la comparación se establece entre Tesoro y Presupuesto del Estado, pero no se ve diferencia de contenido al relacionar los conceptos legales de los Presupuestos Generales del Estado (art. 48, L.G.P.), y Tesoro Público, (art. 106, L.G.P.), ambos conceptos engloban al Estado y sus Organismos autónomos.

Incluso puede sostenerse que nuestros Presupuestos Generales del Estado contemplan recursos y gastos que discurren fuera del cauce institucional del Tesoro Público, como son los de la Seguridad Social, los cuales, en forma de estado resumen, son adicionados a los Presupuestos, (art. 147, L.G.P.), pero su tesorería es autónoma de la general del Estado.

22. Los Presupuestos contemplan obligaciones a reconocer y derechos a liquidar, (art. 48, L.G.P.), el presupuesto monetario, las ejecuciones de los derechos y obligaciones; son pues dos momentos del proceso, generalmente no coincidentes en el tiempo.

Según el artículo 49, L.G.P., "el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

a) "Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el período de que deriven, y b) las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos".

En cuanto a los cobros y pagos, el presupuesto se liquidará "el día treinta de abril inmediato siguiente, quedando a cargo del Tesoro Público los ingresos y pagos pendientes" (art. 81-1, L.C.P.).

3º. El Presupuesto del Estado tiene una tradicional y rigurosa regulación jurídica, el del Tesoro "carece de toda significación jurídica" (12). La única referencia legal es el artículo 115, L.G.P., que se limita a imponer la obligación de elaborarle al menos trimestralmente, pero sin que se haya regulado su estructura, contenido, competencias, - etc.

4º. Finalmente, la Ley de Presupuestos y el presupuesto monetario tienen objetivos diferentes, aunque normalmente sean - complementarios y, sobre todo, son distintas sus preocupaciones y medios. En el ámbito de las funciones ancestrales, las previsiones de la Tesorería persiguen una gestión financiera eficiente en el espacio y en el tiempo, su principal inquietud es la suficiencia dineraria.

Desde la óptica de las llamadas funciones modernas del Tesoro debe contribuir a que el sistema financiero nacional se sitúe - en cada momento en un deseado grado de equilibrio. Aunque es evidente que la política presupuestaria también tiene en cuenta este objetivo, sin - embargo el programa del Tesoro se elabora, dentro de la autorización presupuestaria, como un plan de acción concretizada en vista de las circunstancias del momento.

En este sentido, debe considerarse el artículo 114, -

L.G.P., que autoriza al Ministro de Hacienda para emitir Deuda del Tesoro como instrumento de política monetaria. También cabe que, dentro de los márgenes autorizados, según se recurra a financiar el déficit de Tesorería con anticipos del Banco de España o mediante la emisión de Deuda flotante, (art. 112, L.G.P.), se busque un efecto monetario determinado.

El artículo 115 L.G.P., dice que "Por el Ministerio de Hacienda se elaborará al menos trimestralmente un presupuesto monetario del sector público como instrumento de análisis y para la mejor gestión del Tesoro Público".

Parece difícil encontrar un solo párrafo del precitado texto que no ofrezca dudas:

1º. ¿Sigue estando la competencia en el Ministerio de Hacienda o debe considerarse traspasada al Ministerio de Economía? La pregunta surge porque actualmente es este último Departamento el responsable de la disciplina del sistema monetario (13).

2º. Se indica que sea confeccionado al menos cada tres meses, pero no se dice que período deberán abarcar sus previsiones, por lo que parece que al menos deberá extenderse hasta la elaboración del siguiente presupuesto monetario.

3º. El presupuesto monetario será del sector público. Suponemos que el sector público consolidado y suponemos también que el sector público de referencia es el definido en el artículo 139, de la

misma Ley, a efectos de la contabilidad nacional: "a) Administraciones públicas, incluida Seguridad Social. b) Empresas públicas. c) Instituciones financieras públicas".

El sector público es mucho más amplio que el Tesoro, Seguridad Social, Entidades Territoriales, Empresas Públicas, Bancos Oficiales, etc. Parece como si el mismo Legislador tuviese "in mente" un sector público específico en el artículo 115, pues lo transcribe con mi núsculas, en tanto que en el 139 utiliza las mayúsculas. Por último, los presupuestos monetarios elaborados hasta hoy incluyen un sector público restringido, como veremos posteriormente.

49. El presupuesto servirá como instrumento de análisis. Pero nada se dice sobre la clase de análisis, ni los órganos que realizarán estos análisis, ni su destino.

50. También tendrá por finalidad la mejor gestión del Tesoro Público. ¿Se está haciendo alusión solo a la gestión financiera, o también al cumplimiento de las "funciones modernas"? Si el presupuesto monetario del que estamos hablando es más amplio que el del Tesoro, éste será uno de sus componentes y cabe la pregunta de si el Tesoro debe buscar su máximo beneficio o el del sector público.

60. Otra indecisión de esta institución es que en la Ley no se encuentra referencia alguna al seguimiento, control, publicidad, etc., que lógicamente debiera seguir a cualquier planificación. El artículo 131 ordena que sean remitidos a la Comisión de Presupuestos de as-

Cortes y publicados en el Boletín Oficial del Estado, datos mensuales sobre movimientos y situación del Tesoro, pero sin relacionarlos para nada con - nuestro presupuesto monetario. Lo mismo cabe decir sobre los estados de Tesorería que deben formar parte de la Cuenta General del Estado, (art. - 133, L.G.P.)

En la actualidad por el Ministerio de Hacienda se elabora un presupuesto monetario del sector público para todo el ejercicio (14), y sucesivos presupuestos con periodicidad mensual.

La difusión de estos documentos es restringida y se utiliza como documento interno de trabajo para las autoridades de la Administración.

La estructura del presupuesto monetario es la siguiente:

1º. - Ingresos y pagos presupuestarios. (excluidos residuos de ejercicios cerrados y los ingresos por endeudamiento).

2º. - Operaciones extrapresupuestarias (Anexo, Apéndice. Recursos Locales, ejercicios cerrados, etc.)

3º. - Cuenta del Crédito Oficial en el Banco de España.

4º. - Cuentas transitorias del Tesoro en el Banco de España, (antecedentes o consecuencias del juego de otras cuentas, tales como "a justificar", servicio financiero de la Deuda, tasas y exacciones parafiscales, etc).

59. - Cuentas de Organismos Autónomos en el Banco de España.

69. - Créditos del Banco de España a Organismos Autónomos.

79. - Fondos de la Seguridad Social en el Banco de España.

De acuerdo con lo anterior, lo que se está analizando son los cobros y pagos que el Banco de España deberá realizar por cuenta del Sector Público, sin considerar los ingresos o pagos del Sector que no tengan su reflejo directo en el Banco de emisión. Recordemos que Entidades Territoriales, Seguridad Social y Empresas Públicas, (integrantes del Sector Público a los efectos de la Contabilidad Nacional), no tienen normalmente depositados sus fondos en el Banco de España, sino en la Banca privada. La cuenta que pueden tener abierta en el Banco de España suele tener por finalidad el abono de las subvenciones por el Tesoro u otros Organismos públicos, de donde son sacados por la Entidad beneficiaria.

El saldo de los flujos del presupuesto monetario será compensado: a) si es deficitario para el sector público, aumentando el endeudamiento interior o exterior, o aumentando el saldo deudor en el Banco de España. b) Si es acreedor, con operaciones inversas a las de a).

La información del citado documento es muy valiosa para la autoridad monetaria que puede considerar sus datos como factores autónomos en el proceso de creación y anulación de activos financieros y actuar consecuentemente sobre el resto de los factores que determinan la liquidez del sistema.

Finalmente, digamos que, por el mismo Ministerio de Hacienda se elaboran estandos-informes de liquidación del presupuesto monetario del Sector Público, los cuales tienen una difusión más amplia aunque carezcan de significación jurídica. En estas liquidaciones no se hace referencia a las previsiones de que venimos hablando.

X.6. NOTAS

- (1) : Ley 2/62, de 14 de Abril, sobre bases de ordenación de créditos y de la banca.
- (2) : Real Decreto 1558/1977, de 4 de Julio.
- (3) : La Deuda Pública, se regula en el Título IV, art. 101-105, L.G.T.
- (4) : Ver como ejemplo el art. 23 de la Ley 42/1979, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980.
- (5) : Estos tipos son fijados por el Ministro de Economía, de acuerdo con el Consejo de Ministros, art. 10-c, Decreto Ley 18/1962, de 7 de Junio.
- (6) : Este coeficiente lo establece la Ley 13/1971, de 19 de Junio, en su Disposición Adicional 4ª.
- (7) : El artículo 24 de la Ley de Presupuestos para 1980, fija esta aportación global del Tesoro en ciento sesenta y cinco mil millones de pesetas para el ejercicio.
- (8) : Los Bancos Oficiales son: de Crédito Industrial, de Crédito Agrícola, de Crédito a la Construcción, de Crédito Local, Hipotecario, Crédito Social Pesquero. La Ley que rige el Crédito Oficial es la de 19 de Junio de 1971, y Real Decreto de 13 de Febrero de 1979.
- (9) : Dichas competencias son de la Dirección General de Política Financiera del Ministerio de Economía y Comercio.
- (10) : Los pagos de la Administración en el extranjero se rigen fundamentalmente por Ley de 31 de Diciembre de 1941 y Decreto Ley 2799/1969, de 14 de Junio que integra el Instituto Español de Moneda Extranjera, (encargado hasta entonces de los pagos en el exterior), en el Banco de España.
- (11) : FUENTES QUINTANA, E. (59), p. 13 y ss.

MARRON, A. (98) .

CALVO, S.E. y PEINADO, J.L. (33)

(12) : ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C. (1), p. 213

(13) : Decreto de 4 de Julio de 1977

(14) : Sobre la elaboración del presupuesto monetario en España, vide:
FRANCES SANCHEZ, F.L., (55).

CAPITULO XIRELACIONES TESORO-BANCO DE ESPAÑASUMARIO

XI.1. TESORO PUBLICO Y BANCO DE ESPAÑA	393
XI.2. EL BANCO DE ESPAÑA DEPOSITARIO DE FONDOS PUBLICOS Y PRESTADOR GRATUITO DEL SERVICIO DE TESORERIA PUBLICA	394
XI.3. EL BANCO DE ESPAÑA CAMARA DE COMPENSACION DE PAGOS PUBLICOS	396
XI.4. EL BANCO DE ESPAÑA PRESTAMISTA DEL TESORO	397
XI.5. CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL BANCO DE ESPAÑA	400
XI.6. EL TESORO Y LAS ENTIDADES DE CREDITO	408
XI.7. NOTAS	414

XI.1. TESORO PUBLICO Y BANCO DE ESPAÑA

Además de que el Banco de España deba considerarse como el origen y término de la Tesorería del Estado, Tesoro y Banco - actúan como instituciones complementarias, como ruedas motrices en el engranaje de la política monetaria-fiscal, por lo que es necesario analizar las relaciones entre ambos para comprender adecuadamente el Tesoro Público.

El Banco de España es una entidad de Derecho público, cuya actuación se regula por Ley específica, o en su defecto, por la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que le sean de aplicación las legislaciones sobre Contratos del Estado, Patrimonio del Estado, General Presupuestaria, ni de Organismos autónomos. Las operaciones que realice y relaciones jurídicas que mantenga se rigen por Derecho privado, salvo cuando el Banco ejerza potestades públicas. (art. 1 y 2 de Ley 30/1980, de 21 de Junio).

El objeto del Banco se especifica en el artículo 3º de la misma Ley, como sigue:

" El Banco de España tendrá a su cargo la puesta en circulación de la moneda metálica y la emisión de los billetes de curso legal y administrará y regulará la circulación de monedas y billetes de acuerdo con las necesidades de la economía; prestará gratuitamente los servicios financieros de la Deuda Pública y los demás de Tesorería del Estado; actuará como Banco de Bancos, centralizará las reservas metálicas y de divisas y el movimiento de los cobros y pagos con el exterior, y desarrolla-

rá en sus vertientes interior y exterior la política monetaria de acuerdo con los objetivos generales fijados por el Gobierno, instrumentándola del modo que considere más adecuado para el cumplimiento de los fines a alcanzar, en especial el de salvaguardar el valor del dinero. Asimismo el Banco de España ejercerá las funciones relativas a la disciplina e inspección de las Entidades de crédito y ahorro en él registradas y cualesquiera otras que le encomienden las Leyes.

El Banco de España informará y asesorará al Gobierno en todas estas materias, pudiendo tomar la iniciativa en la elaboración de los informes, siempre que lo estime conveniente para los intereses generales. Asimismo informará a las Cortes Generales a solicitud de éstas, siguiendo los cauces que al efecto se establezcan."

Por una parte el Banco, en el esquema del Tesoro tradicional actúa como depositario final de los fondos y como prestamista, es una función pasiva. Por otro lado, Banco y Tesoro comparten las funciones de mantenimiento de la liquidez, del valor del dinero y, de intervención en el mercado de capitales.

XI.2. EL BANCO DE ESPAÑA DEPOSITARIO DE FONDOS PÚBLICOS Y PRESTADOR GRATUITO DEL SERVICIO DE TESORERÍA PÚBLICA

Al analizar los cobros y pagos del Tesoro ya quedó patente como todos los flujos de cobros del Tesoro se dirigen al Banco de España y todos los pagos salen del mismo Banco; de tal manera que las oficinas recaudatorias en los cobros y las cajas o habilitados en los pagos son

estaciones de tránsito hacia y del Banco de España, donde son custodiados los fondos.

Esta función es eminentemente pasiva, en el sentido de - que el Banco se limita a realizar las órdenes que recibe de su cliente, con la característica de la gratuidad del servicio. La L.G.P. en el artículo - 109-1, se expresa así: "El Banco de España realizará gratuitamente los servicios financieros de la Deuda Pública y los demás de Tesorería del Estado"

El texto debe entenderse intercalando la cláusula - "por cuenta del Tesoro" -, ya que lo que se quiere decir es que el Banco soportará los costes del servicio de cobros y pagos que realizará por cuenta del Tesoro. La referencia específica a la Deuda parece supérflua y equívoca. Parece supérflua porque ya quedaría incluida en el concepto genérico de "Tesorería del Estado", y lo que es más reprochable, la expresión "servicio financiero de la Deuda" resulta equívoca, porque parece indicar que el pago de - amortizaciones e intereses de la Deuda correrán a cargo del Banco, lo - cual es falso.

El servicio de tesorería del Estado viene prestándose gratuitamente de forma ininterrumpida a lo menos desde 1888; la contraprestación principal para el Banco provenía del privilegio de emisión de billetes y de los hipotéticos depósitos del Tesoro. En mi opinión debería reformularse este juego de compensaciones por múltiples razones. Por ejemplo, es más propio decir que el Banco de España realiza la función pública de la emisión de billetes legales, que no decir que tiene el privilegio; los principios presupuestarios especialmente el de la universalidad, exigen que los costes del servicio de la Tesorería figuren en el Presupuesto de gastos.

XI. 3. EL BANCO DE ESPAÑA CAMARA DE COMPENSACION DE PAGOS PUBLICOS.

El Tesoro en sentido estricto centraliza los fondos de un conjunto de organismos o entidades dotados de cierta personalidad financiera. Tanto el Tesoro como sus "clientes" tienen cuenta en el Banco de España y a través de estas cuentas realizan las transferencias monetarias.

Son, por otra parte, numerosísimas las cuentas abiertas por el Tesoro en el Banco de España, bien por la Tesorería Central, las Delegaciones, agentes recaudadores y pagadores (ver más adelante, Cuentas del Sector Público en el Banco de España). Las dos razones principales por las que se realizan transferencias de unas a otras cuentas son: distribución espacial de fondos, según la carencia o excedente de tesorería de las respectivas oficinas; asignaciones provisionales que pueden tener los cobros o pagos en el momento de su efectividad y que exigen posteriores aplicaciones.

A efectos informativos de la política monetaria es muy importante que se computen independientemente los cobros y pagos que se compensan en la constelación de cuentas del Banco de España, los cuales no alteran la liquidez del sistema, de aquellos otros que mutando el saldo global de los depósitos en el Banco de España también alteran la liquidez. El sistema actual de contabilidad está concebido de espaldas a este objetivo, necesitando recurrir a los balances del Banco para deducir los pagos y cobros que con término en el exterior del Banco han tenido lugar.

Los abonos que el Tesoro ordena a las cuentas de sus "dientes" en el Banco de España podrían considerarse con algún significado monetario, en el sentido de que los titulares dispondrán de inmediato de su saldo. Esta circunstancia ha motivado que en determinadas ocasiones las autoridades del Tesoro hayan atemperado el ritmo de las citadas transferencias con finalidades monetarias.

XI.4. EL BANCO DE ESPAÑA PRESTAMISTA DEL TESORO

No puede considerarse con propiedad que el Banco de España sea el banquero del Tesoro, pues si bien éste ha de depositar todos los fondos en aquel, para el Banco no supone ninguna clase de recursos financieros con los que negociar préstamos, simplemente una obligación de recibir - los, custodiarlos y entregarlos cuando lo requiera el depositante y, todo ello, gratuitamente. Tampoco la autorización que el artículo 112 a) L. G. P. concede al Tesoro para ordenar al Banco que pague hasta un descubierto en la - cuenta global del Tesoro de un doce por ciento de los créditos para gastos que autoricen los Presupuestos Generales del Estado del propio ejercicio , y la correspondiente obligación del Banco de atender los citados pagos, puede decirse con propiedad que sea un préstamo del Banco al Tesoro, ya que, por un lado el Banco no prescinde de ningún activo financiero que entregue en préstamo, por otra parte, el Tesoro dispone de este "anticipo " gratuitamente.

Resulta así que el procedimiento debe considerarse, más que desde el ángulo financiero, desde la perspectiva de que en una concepción de un equilibrio al final del ejercicio entre cargos y abonos en las cuen

tas del Tesoro en el Banco, el desfase que en cualquier momento pueda haber a favor de los primeros se mantenga dentro de un límite. Es decir, es antes una regulación monetaria que financiera.

Repárese en que la L.G.P. no establece mecanismo alguno por el cual el Banco de España concede préstamos a medio o largo plazo al Tesoro y mucho menos a fondo perdido. Es de lamentar la laguna legislativa, como lo prueba el hecho de que para 1981, a tenor de la Ley de presupuestos del ejercicio, la salida de fondos públicos desde las cuentas del Banco superará en un diez por ciento a las entradas, (3). No se trata de la insuficiencia de tesorería comentada arriba, sino de una insuficiencia de previsión de ingresos ordinarios y extraordinarios para compensar los pagos autorizados y que, más por exclusión que por precepto expreso, deberá buscarse su contrapartida en la emisión monetaria. ¿Qué razones pueden avalar la indefinición y hasta parece que la ocultación deliberada de esta cuestión - por parte del Legislador?.

Con independencia de los anticipos directos al Tesoro considerados anteriormente, los Organismos autónomos del Estado, con autorización del Gobierno y dentro de los límites fijados en sus respectivos presupuestos, pueden concertar operaciones de crédito a corto plazo, y de tesorería para el ejercicio, (art. 113, L.G.P.). La Ley no prevé que estos créditos sean concedidos por el Banco de España, más bien, ateniéndonos al contexto y a la institucionalidad del Banco y a la naturaleza "sui generis" de sus préstamos, parece que no lo autoriza. Sin embargo, la realidad es que el Gobierno utiliza profusamente el Banco de emisión para conceder créditos o simplemente subvenciones a organismos o empresas estatales a fondo per-

dido, que son cancelados posteriormente con cargo al Presupuesto de Estado. Este endeudamiento de las entidades estatales frente al Instituto de Emisión se le conoce como "recurso indirecto al Banco de España" y tiene idénticos efectos monetarios que si el titular inmediato del crédito fuera el Tesoro.

La puesta en circulación de cantidades adicionales de dinero primario, aunque no se originen por el pago de obligaciones públicas, también son una fuente de recursos para el Tesoro:

Si se trata de moneda metálica, la acuñación corre a cargo del Tesoro (antiguo derecho de regalía). La moneda acuñada es depositada en el Banco de España, cuando éste la pone en circulación abona su importe en la cuenta general del Tesoro. La diferencia entre el valor nominal y el coste de acuñación es en beneficio del Tesoro. La Ley de Presupuestos de cada ejercicio fija el límite máximo de moneda metálica que puede haber en circulación, si bien la demanda del público se suele quedar por debajo del límite autorizado. La importancia de esta fuente financiera es pequeña para el Tesoro.

La emisión de papel moneda es competencia exclusiva del Banco y figura en el pasivo de su balance, junto con la moneda metálica, como contrapartida principal de los créditos concedidos. En este caso el Tesoro no recibe ningún beneficio inmediato, a menos que fuere el beneficiario de los créditos. Sin embargo, los créditos del Banco al sector privado, producen intereses, con cuyos rendimientos el Banco satisface el coste de sus servicios, incluidos los que presta al Tesoro, y la diferencia

es computada como beneficio y abonada al Tesoro como ingreso presupuestario. Resulta así que con el beneficio de la emisión de moneda se satisfacen extrapresupuestariamente una serie de servicios públicos, los prestados por el Banco, cuya conveniencia de inclusión en el Presupuesto podría discutirse, y el sobrante es un ingreso presupuestario.

Como procedimiento pretérito de financiación del Tesoro por el Banco de España puede citarse la pignoración de la Deuda Pública. Desde 1851 a 1917 el Tesoro entregaba directamente Deuda al Banco para reducir el saldo deudor de su cuenta. En el periodo 1917-1957, la Banca privada subscribía las emisiones de Deuda para pignorarlas ventajosamente en el Banco de España. En ambos casos se daba monetización de la Deuda Pública. A partir de 1958 fué suprimida la pignoración automática con el propósito de que la Deuda pudiera ser utilizada como instrumento de política monetaria. Los títulos emitidos antes de 1957 siguen gozando de este privilegio.

XI. 5. CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL BANCO DE ESPAÑA

El Banco de España, para el análisis de los factores explicativos de la Base Monetaria, considera el Sector Público integrado por Administración Pública y Organismos Oficiales (4), agrupando las cuentas de la primera en siete apartados y las de los segundos en dos (5), que se transcriben a continuación con el enunciado de las cuentas más significativas.

A) ADMINISTRACION CENTRALA-1. CUENTAS CORRIENTES DEL TESORO:

- Dirección General del Tesoro.
- Delegaciones de Hacienda.
- Caja General de Depósitos.
- Servicio de Loterías.
- Cuenta Especial del Crédito Oficial.
- Contrapartida del oro del Tesoro.

A-2. SERVICIO FINANCIERO DE DEUDAS.:

- Por pago amortizaciones e intereses de la Deuda del Estado.
- Banco de Crédito a la Construcción. Servicio de Deuda.
- Comisión Administrativa de Puertos . Servicio de Deuda a cargo del Estado.
- Junta de Obras del Puerto. Servicios Deuda.
- Renfe. Servicios de Deudas.

A-3. OPERACIONES CON EL EXTERIOR:

- Cuenta Ordinaria
- Ingresos Directos
- Provisión para cobertura créditos documentarios
- Autopistas de peaje.

A-4. OTRAS CUENTAS:

- Plata recogida por cuenta del Tesoro.
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, por entrega de monedas.
- Tesoro. Saldo pendiente regularización, (1970)
- Tesoro. Por acuerdo de la C.D.A.E. (1970)
- Tesoro. Saldo del pago de las acciones del Banco Exterior de España.
- Tesoro. Saldo créditos Ley 31/1973.
- Tesoro. Saldo anticipos Real Decreto Ley 35/1977

A-5. MONEDA METALICA:

- Moneda metálica en Caja.
- Moneda metálica en circulación.

A-6. CUENTAS TRANSITORIAS:

- Cuentas restringidas de recaudación.
- Tasas y exacciones parafiscales. Sucursales.
- Tasas y exacciones parafiscales. Central.
- Fondos del Tesoro librados en firme
- Fondos del Tesoro a justificar.
- Talones pendientes de pago.

A-7. BONOS DEL TESORO

B) ORGANISMOS OFICIALES

B-1. CUENTAS DE DEPOSITOS:

- Previos a la importación.
- A la vista.

B-2. CUENTAS DE CREDITO :

- A Organismos agrícolas.
 - S. N. P. A. (Servicio Nacional de Productos Agrarios).
 - C. G. A. T. (Comisaría General de Abastecimientos y Transportes).
 - C. C. E. V. (Comisión Compras Excedentes de Vino).
 - F. O. R. P. P. A. (Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios).
 - I. F. P. F. T. (Instituto de Fomento de la Producción de Fibras Textiles).
- A Organismos no agrícolas.
 - INI y sus empresas
 - RENFE
 - Tabacalera.
 - Seguridad Social
 - Otros.

La cuenta corriente de la Dirección General del Tesoro es la cuenta principal de la cual todas las demás son subsidiarias, bien directamente, bien a través de las otras, especialmente de las cuentas de las Delegaciones Territoriales. Tanto la cuenta de la Dirección General como la de las Delegaciones, tienen entradas y salidas con procedencia o destino fuera del circuito del Sector Público en el Banco de España, con origen o término en las cuentas de este circuito, y transferencias en ambas direcciones entre sí.

La Caja General de Depósitos funciona como un banco de depósitos que pone los fondos que recoge a disposición del Tesoro (6).

El Servicio Nacional de Loterías en la práctica es una explotación autónoma cuyos resultados netos se ingresan en Presupuesto (7). La Cuenta Especial del Crédito Oficial tiene carácter extrapresupuestario: sus entradas provienen principalmente del producto de la emisión de cédulas para inversiones y sus salidas por entregas a las Entidades del Crédito Oficial (8).

El oro, tanto amonedado como en lingotes, propiedad del Tesoro está depositado en el Banco de España y el Tesoro lo considera parte integrante de su cuenta corriente. Por otra parte, el citado oro, al igual que el que es propiedad del Banco, forma parte de las "reservas exteriores" lo que obliga a juegos contables en el Banco para que figure como un pasivo frente al Tesoro y un activo exterior. La detentación de estas partidas de oro por el Tesoro es evidentemente un anacronismo de la época en que el Banco era propiedad privada y el Tesoro movía cuentas de pesetas-oro (9).

Los grupos de cuentas del servicio financiero de la Deuda y de operaciones en el exterior, recogen anticipos del Banco, que deberán -

ser cargados finalmente, cuando el Tesoro lo ordene, en la cuenta corriente.

El mismo carácter de pasivos del Tesoro tienen los saldos de la agrupación "otras cuentas"; en unos casos por créditos específicos concedidos directamente al Tesoro, en otros porque el Estado se ha hecho cargo de deudas de Organismos autónomos para con el Banco. Salvo las cuentas por recogida de moneda por cuenta del Tesoro, cuyo saldo deudor se alimenta continuamente al retirar moneda, el resto de las cuentas tiene un acusado matiz de transitoriedad. Por ejemplo: al nacionalizarse el Banco Exterior de España (1971), los pagos por indemnizaciones los realizó el Banco de España, quien ha de ser reembolsado paulatinamente con cargo al Presupuesto; el Tesoro se hizo cargo de créditos concedidos a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, a la Comisión de Compras de Excedentes de Vino, y al extinguido Instituto de Fomento de la Producción de Fibras Textiles, art. 35, Ley 31/1973, y la cuenta se va abonando de acuerdo con las consignaciones presupuestarias, etc.

Ya indicamos anteriormente que la moneda metálica es acuñada por el Tesoro, el cual la reconoce como pasivo frente al público; el Banco, por su parte, da el mismo tratamiento a la moneda metálica que a los billetes; es un pasivo de su balance. Equivale a que el Banco de España toma a préstamo sin interés la moneda metálica del Tesoro y la reintegra cuando la retira de la circulación. Por razones de análisis monetario el Banco lleva dos subcuentas: moneda metálica en las Cajas del Banco de España, y moneda metálica en circulación.

La denominación de "cuentas transitorias" obedece, no a que su apertura haya sido ocasional y para tiempo limitado, (como ocurre

con las agrupadas en "otras cuentas"), sino a que cumplen una función puente entre la "cuenta corriente" y los deudores y acreedores del Estado. Podemos a su vez subdividir las en dos subgrupos "cuentas transitorias de cobros" y "cuentas transitorias de pagos".

Las "cuentas restringidas de recaudación", una por cada oficina recaudadora de Hacienda, recojen los ingresos de recaudación que son transferidos los días 15 y último de cada mes a las cuentas de las Delegaciones provinciales o a la de la Dirección General del Tesoro.

Las tasas y exacciones parafiscales recaudadas por las Delegaciones u Organismos competentes deben ser transferidos los días 10 y 25 de cada mes a la cuenta de la misma naturaleza de la Central, para ser ingresados en la cuenta corriente cuando la Dirección del Tesoro lo ordene.

Las cuentas de "fondos librados en firme" y "a justificar" recogen fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado puestos a disposición de los pagadores para que estos satisfagan las obligaciones. Los fondos librados "en firme" presuponen en principio que en el momento que el depositario de los fondos paga a los acreedores la obligación ya ha sido devengada y es justificada, en tanto que en los pagos a justificar los habilitados anticipan los fondos a results de que los perceptores acrediten su empleo. Obsérvese que la diferencia se da a la hora de disponer de los fondos de las cuentas, pero no al realizar la transferencia desde las cuentas corrientes del Tesoro. Por ejemplo, las cantidades presupuestadas para suministros y adquisiciones menores de oficina son puestos a disposición de los habilitados mediante libramientos "en firme" y estos abonan las facturas de los proveedores después de recibir los suministros; en cambio, las consignaciones para dietas y gastos de viaje suelen ser libradas "a justificar"

y los habilitados hacen anticipo con dicho fondo a los comisionados para los servicios, los cuales justificarán posteriormente los gastos incurridos para que sea practicada la liquidación y pago definitivo.

La cuenta de "Talones pendientes de pago" se origina por la peculiar forma de ser cargada la cuenta corriente del Tesoro-Central, y Delegaciones. Las Tesorerías de Hacienda remiten al Banco de España - una nota diaria de los talones entregados a los acreedores y que en principio deberán ser presentados al día siguiente al cobro: el Banco carga a la cuenta del Tesoro la totalidad de los talones, pero cuando alguno de estos no se presenta al cobro, debe abonar su importe a la cuenta de referencia en espera de que sea reclamado su pago.

La cuenta "Bonos del Tesoro" representa el saldo de la Deuda a corto emitida al amparo del artículo 114 L.G.T., cuyo saldo solo podrá aplicarse a la amortización, siendo los gastos de emisión e intereses a cargo de los créditos presupuestarios. Su finalidad no es financiera, sino estrictamente monetaria, y el Banco de España no incluye esta cuenta dentro del Sector Público.

Las cuentas corrientes de Organismos oficiales se rigen por las disposiciones del Banco de España comunes para las "cuentas corrientes" con las restricciones impuestas por la Ley de Entidades estatales autónomas, (16.XII.58), Ley General Presupuestaria, (4.I.77). y reglamentos complementarios.

La misma normativa es aplicable a las cuentas de créditos concedidos o regularizados al amparo de distintos preceptos legales, en especial los otorgados a tenor del Real Decreto-Ley 35/1977.

XI.6. EL TESORO Y LAS ENTIDADES DE CREDITO

Los convenios que se sucedieron entre el Tesoro y el Banco de España desde 1887 contemplaban las oficinas del Banco y del Ministerio de Hacienda como los lugares normales en los que debían tener lugar los cobros y pagos del Estado.

Téngase en cuenta:

1º. - Que el Banco era una entidad privada y el servicio gratuito de la Tesorería del Estado era una compensación por el privilegio de emisión.

2º. - Que, aparte del privilegio de emisión, realizaba todo tipo de actividades bancarias, y la captación de recursos era fundamental para su desenvolvimiento.

3º. - Que, al actuar como banco exclusivo del Estado, además de la importancia que por sí mismo tenía el cliente, era una poderosa propaganda para la captación de clientes y una eficaz razón práctica para que los agentes que mantenían relaciones habituales de cobros y pagos con el Estado tuviesen cuenta en el Banco.

4º. - Por último, los cobros y pagos del Estado y de sus Organismos eran menos numerosos y de un carácter más administrativo que los actuales.

Hoy nos encontramos con un Banco de España, institución de Derecho público, sin relaciones con particulares ni bancarios, con un

sector público con un 25 por ciento en el movimiento monetario del país y que las transacciones dinerarias tienen lugar en su mayor parte a través de las entidades bancarias.

Es pues natural que el Tesoro Público vaya situando progresivamente sus cobros y pagos en los bancos, quedando así el Banco de España en un segundo plano como depositario final y las oficinas de Hacienda como centros ordenadores y de vigilancia. Aunque la situación actual es híbrida, los bancos ya realizan la mayor parte de los cobros y pagos públicos.

Estos usos se hallan aún en fase de implantación y en los textos legales se observa ciertas vacilaciones y falta de sistematización. La L. G. P. prevé (art. 109-2), que las entidades de crédito presten servicios al Tesoro Público en la forma reglamentaria que se establezca. En el artículo siguiente faculta al Ministerio de Hacienda para que autorice a los Organismos la apertura de cuentas en las citadas Entidades en determinadas circunstancias. El artículo 112 del mismo texto legal enumera las Entidades de crédito, junto con el Banco de España y las Tesorerías del Estado, como lugares en los que podrán realizarse los ingresos: la Ley General Tributaria, (1963), art. 51 habla de las Entidades debidamente autorizadas, cuya colaboración queda delimitada en el Reglamento de Recaudación (1968), (art. 6. 3, 87 a 90 y 199).

Anteriormente al hablar de las "cuentas transitorias" del Tesoro en el Banco de España, veíamos que eran cuentas puras de recaudación, o de pagos, sin que estuviere autorizado utilizarlas en sentido ambivalente, tal como sucedía con las "cuentas corrientes", las cuentas abiertas en las entidades de crédito al servicio de la Tesorería del Estado tienen todas este carácter unidireccional.

En lo referente a los ingresos pueden diferenciarse dos clases de cuentas, siempre autorizadas por el Ministerio de Hacienda: cuentas abiertas por los recaudadores, aduanas y oficinas liquidadoras del partido con la denominación "Tesoro Público-Delegación de Hacienda- Recaudación de Tributos de (art. 196, 197 y 198, Reg. Rec.), cuyos saldos son transferidos a instancia de sus titulares a otra cuenta correlativa abierta en la capitalidad en el Banco de España a nombre del Tesorero de la respectiva Delegación de Hacienda; Cuentas abiertas con la denominación (10), "Tesoro Público-Cuenta restringidas de la Delegación de Hacienda de para la recaudación de tributos", donde las citadas entidades abonarán el importe de las deudas tributarias para cuya recaudación se hallen autorizadas, (art. 87, Reg. Rec.). En este caso es la entidad bancaria la que ha de transferir los ingresos al Estado mediante entrega de cheque (art. 199, Rg. Rec.).

Existe también la posibilidad de que los contribuyentes domicilien en una entidad bancaria los pagos que deben tener lugar en las zonas recaudatorias, en este supuesto la entidad deberá ingresar en la cuenta del Recaudador, entre los días 10 y 15 de los meses de mayo y noviembre, el importe de los recibos cobrados en el correspondiente semestre (art. 83, Reg. Rec.) Como se ve, aquí no hay cuenta del Tesoro, aunque es evidente que el Banco responde ante el Tesoro por los fondos recaudados.

Es interesante resaltar que están completamente reglamentados los plazos y procedimientos para que los fondos recaudados a través de las entidades colaboradoras sean transferidos al Banco de España.

También en los pagos del Tesoro colaboran las entidades bancarias. A este respecto marca un hito el Decreto de 28 de Febrero de 1974, sobre el sistema de pagos de retribuciones a personal en activo. El procedimiento general es el siguiente:

1º. - Se expide libramiento para el pago de haberes a favor de la correspondiente Habilitación o Pagaduría y el importe líquido es transferido a cuenta corriente de ésta en una Entidad de crédito.

2º. - Los funcionarios habrán optado:

- a) Que les sea transferida su paga a cuenta corriente.
- b) Que se les entregue cheque nominativo emitido por la citada entidad de crédito por cuenta y orden de la Habilitación de Personal.

3º. - Los fondos de las cuentas corrientes de las Habilitaciones en las Entidades de crédito tendrán el carácter de fondos públicos. De esta manera, las entidades retienen un período de siete días importantes masas de dinero y, en compensación, corren con los gastos de las transferencias y de la expedición de cheques.

El problema más grave que presenta el sistema es la elección de la Entidad crediticia a la que se encomienda el servicio, que es propuesta por los diversos Departamentos y Organismos al Ministerio de Hacienda y en cuya resolución se ponderará el número de cuentas corrientes abiertas en la entidad por los funcionarios (11), pero sin que se disponga de reglas estrictas para la decisión, por lo que queda abierta la puerta para el favoritismo por parte de la Autoridad competente.

En la actualidad están proliferando cuentas corrientes para depositar fondos librados a favor de Habilitados, además de las del apartado anterior, fuera del Banco de España, sin duda empujados los Habilita-

dos por exigencias de funcionalidad, pero sin apoyo legal y más bien vulnerando la normativa vigente.

Cuando los mandamientos para el pago con cargo al Tesoro se extienden a favor del acreedor directo, (sin mediación de Habilitado), pueden hacerse efectivos: bien mediante transferencia bancaria, siempre que el acreedor lo haya solicitado; o entregando un talón al portador contra la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España. Aunque se diga que "con carácter excepcional" podrán cruzarse los talones, (12), lo cierto es que la generalidad de los mismos, aunque no estén cruzados, son entregados por los interesados a las oficinas bancarias para su abono en cuenta y consiguiente compensación con el Banco de España.

Aparte de las relaciones Tesoro-Entidades de crédito nacidas del servicio de cobros y pagos públicos, estas son utilizadas como un instrumento de apoyo al crédito del sector público. En efecto, la norma general en las emisiones de empréstitos de Entes públicos ha sido hasta ahora tipos de interés muy bajos y obligar al sistema bancario a suscribirlos, al fijar que un elevado porcentaje de su activo debía estar constituido por fondos públicos.

A finales de 1978 el sistema crediticio tenía una cartera de fondos por un nominal de 770 mil millones de pesetas (13), y para esa misma fecha la Deuda Pública interior, (Estado, Tesoro y especiales), - 1.195 mil millones (14), todo ello quiere decir que un 65% estaba en poder de los bancos.

El procedimiento equivale a un impuesto más, que será repercutido por las Entidades financieras reduciendo el interés pagado a los de-

413.

positantes , reduciendo y encareciendo los préstamos a la economía, o también pueden ser compensados los bancos con facilidades para crear dinero.

XI.7. NOTAS

- (1) : Corrientemente la expresión "servicio financiero de la Deuda" se refiere al pago de intereses y amortizaciones.
- (2) : Ley 12 de Mayo de 1888 concierne el servicio de Tesorería con el Banco de España. Posteriormente Leyes de Ordenación Bancaria de 1921 y 1946 y finalmente Ley de 14 de Abril de 1962, y Decreto Ley de 7 de Junio del mismo año sobre nacionalización del Banco de España.
- (3) : La Ley 74/1980, de 29 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1981, prevé una apelación al Banco de España por encima de los 245 mil millones de pesetas. La experiencia de los últimos años dice que la financiación monetaria termina siendo muy superior a las previsiones.
- (4) : Vide : Boletín Estadístico del Banco de España.
FRANCES SANCHEZ, F.L., "El Sector Público español y la creación de dinero: el presupuesto monetario para 1979". Hacienda Pública Española nº 58, incluye una descripción de las cuentas del Sector Público en el Banco de España, a la que básicamente seguimos en este apartado.
- (5) : La Orden Ministerial de 15 de Diciembre de 1977 creó una Comisión para el desarrollo reglamentario de la Ley General Presupuestaria. La comisión nombró un grupo de trabajo para el tema "relaciones del Tesoro y el Banco de España". El Grupo elaboró un proyecto de disposición que introduce algunas modificaciones no sustanciales en la actual clasificación de las cuentas. En esta fecha aún no se ha promulgado reglamentación alguna.
- (6) : Vide: Cap. VIII Epígrafe VIII-2, y el epígrafe IV del Apéndice Estadístico.
- (7) : La legislación básica que rige la explotación de Loterías es el Decreto de 23 de Marzo de 1956.
- (8) : Ley 26.XII.58, Decreto Ley 19/1962 de 7 de Junio; Orden del Ministerio de Hacienda de 29 de Diciembre de 1962.
- (9) : El grupo de trabajo mencionado en la nota supra (5) formuló una "mo-

- (10) : En principio estas cuentas deben abrirse en el Banco de España pero si no existe sucursal en la localidad o se dan otras circunstancias que lo aconsejen, pueden ser autorizadas en otros bancos. (Art. 196, Reg. Rec.)
 - (11) : Orden de 22 de Junio 1974 (Ministerio de Hacienda). Normas para el pago de retribuciones a través de Cajas de Ahorros y Establecimientos de crédito.
 - (12) : Orden de 5 de Julio de 1975 (Ministerio de Hacienda). procedimiento del Tesoro Público para el pago de obligaciones.
 - (13) : Banco de España. Informe Anual 1979. Apéndice 35.
 - (14) : Anexo Estadístico, Cuadro II.
-

APENDICE ESTADISTICO DEL
TESORO PUBLICO ESPAÑOL.

APENDICE ESTADISTICO

SUMARIO

I-0	SERIES HISTORICAS DEL PIB, PRESUPUESTO DEL ESTADO, DEUDA, INTERESES, FINANCIACION, 1850-1980	418
I-1	DIVERSAS RELACIONES PORCENTUALES ENTRE LAS MAGNITUDES DEL CUADRO I-0	422
II	DEUDA PUBLICA EN CIRCULACION 1850-1980	425
III	CREACION DE DINERO POR EL BANCO DE ESPAÑA Y ACTIVOS SOBRE EL ESTADO, 1874-1915	430
IV	CAJA GENERAL DE DEPOSITOS	433
V	FINANCIACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL-1958-1978	437
VI	BASE MONETARIA GENERADA POR EL SECTOR PUBLICO 1960-1980	439
VII	BALANCES CONSOLIDADOS SISTEMA CREDITICIO 1959-1979	441
VIII	CREDITOS DEL BANCO DE ESPAÑA CON GARANTIA - DE VALORES 1941-1979	443
IX	CIRCULACION FIDUCIARIA Y MONEDA METALICA EN CIRCULACION 1959-1979	445

CUADRO I-0.- SERIES HISTORICAS DEL P.I.B., PRESUPUESTO DEL ES-
TADO, DEUDA, INTERESES, FINANCIACION. 1850 - 1980

Los datos están tomados de la publicación "Datos Básicos para la Historia Financiera de España (1850-1975)", del Instituto de Estudios Fiscales, 1976, con las siguientes peculiaridades:

La serie del P.I.B. hasta 1972 se debe a J. Alcaide Inchausti, "Una Revisión Urgente de la serie de Renta Nacional Española - en el Siglo XX", inserto como apéndice en publicación precitada. A partir de 1972, las cifras son de la Contabilidad Nacional.

Desde 1958 los datos de Presupuesto de Gastos del Estado e Intereses están tomados directamente de las Cuentas de las Administraciones Públicas, elaboradas por la Intervención General.

Los datos referentes a la Deuda posteriores a 1975 han sido facilitados por la Subdirección General de la Deuda directamente -- (ver cuadro II).

CUADRO I-0

119.

SERIES HISTORICAS DEL P.I.B., PRESUPUESTO DEL ESTADO, DEUDA, IN-
TERESES, FINANCIACION
1850 - 1980

(en millones de pesetas de cada año)

nos	P. I. B. precios mercado	Presupuesto gastos Estado	Deuda	Intereses Deu da y otros préstamos	Capacidad + necesidad - financiación
1850			3.900	24	+ 13
1851		326	3.691	28	- 11
1852		348	3.655	38	- 5
1853		362	3.842	44	- 1
1854		380	3.864	58	- 17
1855		368	3.563	59	- 43
1856		460	3.634	69	- 26
1857		491	3.842	67	- 22
1858		498	3.499	67	- 23
1859		517	3.549	75	+ 22
1860		619	3.531	81	- 56
1861		653	3.507	114	- 108
1862		664	4.037	136	- 109
1863		683	3.848	154	- 102
1864		705	4.014	154	- 163
1865		725	4.358	135	- 114
1866		684	4.593	165	- 55
1867		693	5.684	194	- 56
1868		678	6.138	215	- 87
1869		751	7.196	255	- 145
1870		804	7.289	299	- 204
1871		713	7.374	261	- 169
1872		728	8.649	249	- 167
1873		789	9.513	243	- 174
1874		708	11.416	86	- 8
1875		790	11.574	97	- 109
1876		729	13.522	215	+ 8
1877		780	14.008	235	+ 10
1878		810	14.263	256	- 7
1879		834	14.062	290	- 43
1880		838	13.740	260	- 2
1881		813	13.585	259	+ 8
1882		814	11.221	214	+ 38
1883		874	7.455	272	- 39
1884		862	6.908	268	- 21
1885		906	6.877	273	- 75
1886		907	6.867	275	- 8
1887		844	6.823	279	- 66

1888		642	6,787	256	- 91
1889		832	6,883	258	- 37
1890		832	6,887	280	- 35
1891		832	6,920	291	- 37
1892		765	7,176	290	- 60
1893		713	7,228	329	+ 76
1894		774	7,284	303	- 7
1895		813	7,400	223	+ 71
1896		808	7,997	301	+ 38
1897		878	8,373	332	- 54
1898		915	10,596	335	+ 12
1899		889	11,449	354	+ 133
1900		904	12,729	309	+ 107
1901	12,969	958	13,364	373	+ 74
1902	13,259	948	13,336	395	+ 77
1903	13,671	1,009	12,744	456	+ 31
1904	14,128	998	12,637	388	+ 61
1905	14,230	964	12,523	388	+ 79
1906	14,423	997	12,533	391	+ 105
1907	14,836	1,026	12,475	392	+ 79
1908	15,128	1,023	12,390	392	+ 71
1909	15,510	1,116	12,471	393	- 37
1910	15,371	1,136	10,480	393	+ 9
1911	16,992	1,175	10,420	393	+ 24
1912	16,192	1,258	10,350	393	- 43
1913	17,052	1,442	10,372	399	- 13
1914	18,747	1,468	10,506	399	- 44
1915	21,278	2,142	10,579	399	- 449
1916	25,945	1,617	11,030	391	- 201
1917	32,805	2,332	11,337	452	- 282
1918	37,812	1,907	11,681	457	- 415
1919	43,757	2,790	12,090	484	- 456
1920	42,842	2,984	13,056	511	- 706
1921	35,773	3,728	13,824	575	- 902
1922	32,149	3,372	15,716	646	- 621
1923	26,252	3,414	16,228	923	- 519
1924	33,513	3,505	17,274	946	- 665
1925	41,521	3,492	18,097	725	- 448
1926	41,150	3,161	18,596	687	- 379
1927	41,329	3,364	19,179	775	- 180
1928	41,087	3,346	19,677	786	- 101
1929	42,102	3,773	20,085	799	- 23
1930	41,531	3,795	20,757	849	+ 106
1931	41,915	3,853	21,616	861	+ 33
1932	43,378	4,283	21,823	898	- 194
1933	42,664	4,118	22,313	923	- 238
1934	45,774	4,654	22,945	946	- 129
1935	45,361	4,655	24,760	964	- 184
1936			25,051		
1937			25,332		
1938			25,360		
1939			25,349		
1940	59,630	7,637	27,358	939	- 1,344

1941	74.658	9.828	40.236	1.705	- 2.499
1942	86.375	10.429	42.310	1.292	- 1.718
1943	92.347	16.587	49.275	1.691	- 5.767
1944	100.428	15.847	56.129	1.746	- 4.688
1945	105.865	14.282	59.509	1.472	- 3.901
1946	145.326	13.418	66.210	1.725	- 1.004
1947	174.208	14.526	69.276	1.842	- 1.642
1948	185.559	15.576	75.456	2.053	- 1.642
1949	199.973	16.958	78.370	2.215	- 514
1950	241.262	18.735	82.961	2.290	- 784
1951	318.453	20.668	91.296	2.446	- 559
1952	343.635	22.387	97.727	2.401	+ 2.029
1953	366.806	24.751	109.424	3.197	+ 2.759
1954	397.134	29.234	119.163	3.523	+ 2.200
1955	440.974	33.538	131.890	4.035	+ 2.026
1956	502.330	42.048	148.146	4.426	- 206
1957	582.014	44.896	166.812	4.358	+ 5.538
1958	664.681	58.618	174.601	4.824	+ 1.206
1959	687.233	72.745	177.353	4.765	+ 3.289
1960	703.376	75.225	186.382	4.947	+ 4.374
1961	808.253	80.971	194.283	5.151	+13.873
1962	934.137	92.972	207.975	5.042	+10.843
1963	1.083.858	113.906	213.158	4.831	- 5.492
1964	1.215.656	128.782	225.803	5.330	+ 2.081
1965	1.422.184	150.210	246.177	7.272	- 487
1966	1.646.042	189.109	276.809	7.233	+ 1.067
1967	1.837.002	224.903	308.362	7.700	- 5.696
1968	2.090.557	241.209	356.669	10.579	-10.800
1969	2.302.153	279.814	415.596	12.424	- 1.402
1970	2.574.537	321.253	472.959	13.296	+ 2.203
1971	2.911.161	385.221	501.909	13.466	-26.826
1972	3.417.317	407.974	577.930	15.916	+ 8.014
1973	4.139.600	484.679	649.931	21.463	+43.777
1974	5.102.000	587.981	673.768	20.376	+ 5.486
1975	6.018.300	707.184	669.252	22.004	+15.051
1976	7.234.200	823.433	763.037	23.199	+30.268
1977	9.178.400	1.111.969	982.112	33.711	-21.213
1978 p	11.332.700	1.651.215	1.328.245	47.971	-181.100
1979 p	13.226.600	1.820.691	1.534.935	65.890	-188.000
1980 a	15.000.000	2.368.000	1.829.340	80.000	-300.000

p = provisionales

a = avance estimado

DIVERSAS RELACIONES PORCENTUALES ENTRE LAS MAGNITUDES DEL

CUADRO I-0

(en %)

Año	Gasto presupuesto s/. P. I. B.	Deuda s/. P. I. B.	Deuda s/. presupuesto	Intereses pagados s/. presupuesto	Capacidad + necesidad - financiación s presupuesto gasto
1851			1.132	8,6	- 3,4
1852			1.050	10,9	- 1,4
1853			962	12,2	- 0,3
1854			1.017	15,3	- 4,5
1855			968	16, -	-11,7
1856			790	15, -	- 5,7
1857			782	13,7	- 4,5
1858			703	13,5	- 4,6
1859			686	14,5	+ 4,3
1860			570	13,1	- 9,1
1861			537	17,5	-16,5
1862			608	20,5	-16,4
1863			563	22,6	-14,9
1864			569	21,8	-23,1
1865			601	25,5	-15,7
1866			671	24,1	- 8, -
1867			820	28, -	- 8,1
1868			905	31,7	-19,3
1869			958	34, -	-12,8
1870			907	37,2	-25,4
1871			1.034	36,6	-23,7
1872			1.188	34,2	-22,9
1873			1.206	30,8	-22,1
1874			1.612	12,2	- 1,1
1875			1.465	12,3	-13,8
1876			1.855	29,5	+ 1,1
1877			1.796	30,1	+ 1,3
1878			1.761	31,6	- 0,9
1879			1.686	34,8	- 5,2
1880			1.640	31, -	- 0,2
1881			1.671	31,9	+ 1, -
1882			1.379	26,3	+ 4,9
1883			853	31,1	- 4,5
1884			801	31,1	- 2,4
1885			759	30,1	- 3,3
1886			757	30,3	- 0,9

1887			808	33,1	- 7,6
1888			806	30,4	-10,8
1889			826	31,-	- 6,4
1890			828	33,7	- 1,2
1891			831	34,9	- 4,4
1892			932	37,9	- 1,8
1893			1.014	33,5	+10,5
1894			941	39,2	- 0,9
1895			910	27,4	+ 3,7
1896			990	37,2	+ 1,7
1897			951	37,8	- 6,6
1898			1.156	36,6	+ 1,3
1899			1.283	39,8	-15,-
1900			1.408	34,2	+11,8
1901	7,4	103	1.395	39,9	+ 7,7
1902	7,2	101	1.407	41,7	- 2,-
1903	7,4	93	1.263	45,2	+ 3,1
1904	7,1	89	1.266	39,9	- 6,1
1905	6,8	88	1.299	40,3	+ 6,2
1906	6,9	87	1.257	39,2	+10,5
1907	6,9	84	1.216	38,2	+ 7,7
1908	6,8	82	1.211	38,3	- 6,9
1909	7,2	80	1.117	35,2	- 5,3
1910	7,4	69	923	34,6	- 1,-
1911	7,3	65	887	33,5	+ 2,-
1912	7,2	64	823	31,2	- 1,4
1913	3,5	61	719	27,7	- 0,9
1914	7,8	56	716	27,2	- 9,8
1915	10,1	50	494	18,6	-21,-
1916	6,2	43	682	24,2	-12,4
1917	9,-	35	468	19,4	-13,1
1918	5,-	31	613	24,-	-21,8
1919	6,4	28	433	17,4	-16,3
1920	7,-	30	428	17,1	-23,7
1921	10,4	39	371	15,4	-24,2
1922	9,9	46	466	19,-	-18,4
1923	9,5	45	475	27,2	-15,2
1924	9,1	45	493	27,-	-18,9
1925	8,4	44	518	20,3	-12,8
1926	7,7	45	588	21,7	-12,-
1927	3,1	46	370	23,0	- 5,3
1928	8,1	48	586	23,5	- 3,-
1929	9,-	46	537	21,1	- 0,6
1930	9,-	50	547	22,4	+ 2,7
1931	9,2	52	561	22,7	- 0,9
1932	9,9	50	509	20,9	- 3,4
1933	10,4	52	502	21,-	- 5,3
1934	10,2	50	493	20,3	- 9,2
1935	10,3	55	532	20,7	- 4,-
1936					
1937					
1938					
1939					

1940	12,8	63	489	13,-	- 24,2
1941	13,2	54	409	17,4	- 25,4
1942	12,1	49	406	12,4	- 16,5
1943	18,-	53	297	10,2	- 34,8
1944	15,8	56	354	11,-	- 29,6
1945	13,5	56	417	10,3	- 27,3
1946	9,2	46	493	12,9	- 7,5
1947	8,3	40	477	12,7	- 9,4
1948	8,4	41	484	13,2	- 10,5
1949	8,5	39	462	13,1	- 3,-
1950	7,8	34	443	12,2	- 4,2
1951	6,5	29	442	11,8	- 2,7
1952	6,5	28	434	10,72	+ 9,1
1953	6,8	30	442	12,9	+ 11,2
1954	7,4	30	408	12,1	+ 7,5
1955	7,6	30	393	12,-	+ 6,-
1956	8,4	29	352	10,5	- 0,5
1957	7,7	29	372	9,7	+ 12,3
1958	8,8	26	298	8,2	+ 2,1
1959	10,6	26	244	6,6	+ 7,5
1960	10,7	26	248	6,6	+ 5,8
1961	10,-	24	240	6,4	+ 17,1
1962	10,-	22	224	5,4	+ 11,7
1963	10,5	20	187	4,2	- 4,8
1964	10,6	19	175	4,1	+ 1,6
1965	10,6	17	164	4,8	- 0,3
1966	11,5	17	146	3,8	+ 0,6
1967	12,2	17	137	3,4	- 2,5
1968	11,6	17	148	4,4	- 4,5
1969	12,2	18	149	4,4	- 0,5
1970	12,5	18	147	4,1	+ 0,7
1971	13,2	17	130	3,5	- 7,-
1972	12,-	17	142	3,9	+ 2,-
1973	11,7	16	134	4,4	+ 9,-
1974	11,6	13	155	3,5	+ 0,9
1975	11,8	11	95	3,1	+ 2,1
1976	11,4	11	93	2,8	+ 3,7
1977	12,1	11	88	3,-	- 1,9
1978	14,6	12	80	2,9	- 11,-
1979	13,8	12	74	3,6	- 10,3
1980	15,-	12	77	3,4	- 12,7

CUADRO II. DEUDA PUBLICA EN CIRCULACION 1850-1980

(En principio de cada año.- Millones de pesetas corrientes)

Fuente: "Datos básicos para la Historia Financiera de España (1850-1975"; volumen II. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid - 1976.

Los posteriores a 1975 han sido facilitados por la Subdirección General de la Deuda.

A) La columna de Deuda del Estado engloba la Deuda Exterior, Interior, y Cédulas para Inversiones.

B) La columna de Deuda del Tesoro corresponde a la emitida con este carácter en tanto no es amortizada o consolidada; incluye también los bonos del Tesoro (Deuda a corto cuyo producto queda bloqueado en el Banco de España hasta la amortización), a partir de 1965 no se emite más deuda a corto que los Bonos.

C) La columna de Deudas Especiales Interiores incluye epígrafes variables, según las épocas, y de los que en la actualidad se pueden enumerar: Cédulas I. Reconstrucción Nacional, Obligaciones Instituto Nacional de Colonización, Obligaciones RENFE, Obligaciones Comisiones y Juntas O. Puertos, Cédulas I.N.V., Deudas del Norte de Marruecos, Obligaciones Españolas F.C. Tánger-Fez, Cédulas del Banco Hipotecario de España, Cédulas del Banco de Crédito Local y Obligaciones del INI.

CUADRO II

426.

DEUDA PUBLICA EN CIRCULACION

1850-1980

(En principio de cada año. - Millones de ptas.)

Año	Deuda del Estado	Deuda del Tesoro	Total
1850	3.857,21	42,48	3.899,69
1851	3.611,01	79,74	3.690,75
1852	3.566,15	89,33	3.655,48
1853	3.738,14	103,41	3.841,55
1854	3.804,51	59,73	3.864,24
1855	3.435,06	127,75	3.562,81
1856	3.499,47	134,08	3.633,55
1857	3.369,83	112,53	3.482,36
1858	3.434,08	65,17	3.499,25
1859	3.452,39	96,42	3.548,81
1860	3.447,50	83,66	3.531,16
1861	3.505,69	0,99	3.506,68
1862-63	4.037,58	0,10	4.307,68
1863-64	3.847,73	---	3.847,73
1864-65	3.957,51	56,81	4.014,32
1865-66	4.344,32	13,44	4.357,76
1866-67	4.565,62	27,06	4.592,68
1867-68	5.577,12	107,41	5.684,53
1868-69	5.540,73	597,29	6.138,02
1869-70	6.665,55	530,11	7.195,66
1870-71	6.799,33	489,48	7.288,81
1871-72	6.773,29	600,29	7.373,58
1872-73	7.929,02	720,15	8.649,17
1873-74	8.773,61	739,69	9.513,30

CUADRO II

DEUDA PUBLICA EN CIRCULACION

(En principio de cada año. -Millones de ptas.)

Año	Deuda del Estado	Deuda del Tesoro	Deudas Es peciales In teriores	Total
1874-75	10.177,64	1.232,04	5,90	11.415,58
1875-76	10.300,92	1.267,46	6,10	11.574,48
1876-77	12.129,97	1.383,61	8,59	13.522,17
1877-78	12.475,02	1.518,91	14,02	14.007,95
1878-79	12.890,24	1.354,80	17,78	14.262,82
1879-80	12.878,73	1.162,04	20,61	14.061,38
1880-81	12.590,39	1.126,78	23,37	13.740,54
1881-82	12.516,44	1.039,78	29,31	13.585,53
1882-83	10.962,60	220,19	38,26	11.221,05
1883-84	7.206,39	200,63	47,48	7.454,50
1884-85	6.722,08	133,03	53,17	6.908,28
1885-86	6.633,19	185,69	58,19	6.877,07
1886-87	6.571,85	232,44	62,43	6.866,72
1887-88	6.528,37	228,91	65,39	6.822,67
1888-89	6.499,71	225,89	61,75	6.787,35
1889-90	6.448,15	368,20	67,10	6.883,45
1890-91	6.402,96	409,22	74,52	6.886,70
1891-92	6.367,04	475,09	78,35	6.920,48
1892-93	6.568,28	522,40	85,10	7.175,78
1893-94	6.527,94	610,68	89,02	7.227,64
1894-95	6.486,39	706,72	90,68	7.283,79
1895-96	6.490,49	817,68	91,76	7.399,93
1896-97	6.492,29	1.390,98	93,95	7.977,22
1897-98	6.442,98	1.841,98	93,16	8.378,12
1898-99 (I)	7.399,02	3.109,05	87,60	10.595,67
En 1 julio 1899	8.421,63	2.942,82	85,00	11.449,45
1900	9.617,52	3.026,02	85,04	12.728,58
1901	11.050,94	2.222,32	89,78	13.363,04
1902	11.100,57	2.148,70	87,25	13.336,52
1903	11.504,76	1.151,82	87,76	12.744,34
1904	11.498,44	1.052,26	87,18	12.637,88
1905	11.487,79	936,27	98,47	12.522,53
1906	11.434,33	936,51	112,43	12.533,27
1907	11.666,24	690,07	118,47	12.474,78

Año	Deuda del Estado	Deuda del Tesoro	Deudas Especiales Interiores	Total
1911	9.787,28	442,81	190,26	10.420,35
1912	9.782,19	361,08	206,51	10.439,78
1913	9.793,47	355,74	222,38	10.371,59
1914	9.784,67	480,03	241,79	10.506,49
1915	9.773,72	547,61	257,49	10.578,82
1916	9.759,68	978,32	291,88	11.029,88
1917	9.748,65	1.279,65	308,91	11.337,21
1918	10.784,68	569,99	325,90	11.680,57
1919	10.775,80	967,05	347,36	12.090,21
En 1 abril 1919	10.761,20	1.113,96	347,36	12.222,52
1920-21	12.395,93	296,03	364,26	13.056,22
1921-22	12.369,74	1.042,78	411,86	13.824,38
1922-23	12.340,74	2.873,53	502,21	15.716,48
1923-24	12.310,18	3.333,74	583,59	16.227,51
1924(E.trimestral)	12.274,68	4.013,24	690,53	16.978,45
1924-25	12.266,61	4.317,03	690,53	17.274,17
1925-26	12.235,09	5.092,17	771,50	18.098,76
1926(F.semestral)	12.204,64	5.502,77	861,83	18.569,24
1927	12.674,79	5.501,33	1.002,67	19.178,79
1928	18.250,52	274,58	1.151,43	19.676,53
1929	18.456,39	273,43	1.355,36	20.085,18
1930	18.843,96	322,31	1.590,85	20.757,12
1931	18.776,52	938,05	1.901,39	21.615,96
1932	18.710,86	1.081,41	2.030,65	21.822,92
1933	18.631,71	1.575,65	2.105,33	22.312,69
1934	18.586,41	2.182,28	2.176,70	22.945,39
1935	19.810,00	2.729,13	2.221,30	24.760,43
1936	19.761,00	3.021,72	2.268,58	25.051,30
1937	19.741,89	3.334,80	2.304,86	25.381,55
1938	19.723,21	3.336,17	2.300,23	25.359,61
1939	19.723,21	3.342,61	2.283,69	25.349,51
1940	19.723,14	15.397,85	2.237,09	37.358,08
1941	19.719,74	18.155,06	2.361,55	40.236,35
1942	21.718,97	18.167,13	2.424,42	42.310,49
1943	26.695,62	20.142,55	2.437,03	49.275,20
1944	32.176,60	21.247,80	2.705,18	56.129,58
1945	34.141,39	22.117,63	3.249,75	59.508,77
1946	39.108,00	23.157,50	3.944,83	66.210,33
1947	40.264,30	23.125,76	5.885,89	69.275,95
1948	44.166,95	23.486,54	7.802,97	75.456,46
1949	46.101,80	22.179,17	10.089,14	78.370,11
1950	48.352,21	21.089,27	13.519,90	82.961,38
1951	49.971,26	23.954,44	17.370,43	91.296,13
1952	51.628,42	23.844,37	22.253,98	97.726,77
1953	56.745,48	24.201,90	28.476,34	109.423,72
1954	59.097,73	25.919,31	34.145,91	119.162,95

Año	Deuda del Estado	Deuda del Tesoro	Deudas especiales interiores	Créditos concedidos en el exterior	Total
1955	62.072,20	27.403,23	40.421,50	1.992,60	131.889,53
1956	73.241,96	24.529,78	48.381,67	1.992,60	148.146,01
1957	76.602,03	28.133,77	59.148,15	2.928,16	166.812,11
1958	81.623,27	24.283,36	62.672,11	6.022,72	174.601,46
1959	82.760,72	21.179,28	66.753,98	6.659,32	177.353,30
1960	85.410,63	15.289,86	72.285,47	13.396,50	186.382,46
1961	89.841,14	9.650,21	80.628,78	14.162,77	194.282,90
1962	95.832,00	4.418,02	90.680,72	17.044,13	207.974,87
1963	95.232,52	4.169,61	94.904,31	18.851,85	213.158,29
1964	99.065,26	2.761,80	102.492,58	21.483,40	225.803,04
1965	112.801,10	2.058,27	109.298,38	22.019,43	246.177,18
1966	137.996,13	---	116.886,63	21.926,04	276.808,80
1967	161.066,01	---	124.162,75	23.133,37	308.362,13
1968	187.534,54	---	131.375,19	37.759,41	356.669,14
1969	225.695,37	---	139.350,38	50.550,42	415.596,17
1970	257.497,44	4.458,80	149.524,82	61.478,78	472.959,84
1971	273.513,22	---	159.886,87	68.509,40	501.909,49
1972	335.659,97	---	164.811,76	77.458,97	577.930,70
1973	379.646,01	---	178.522,76	91.762,34	649.930,88
1974	386.822,11	11.977,00	187.047,04	87.921,76	673.767,91
1975	406.118,63	2.024,00	197.457,46	93.651,47	699.251,56
1976	450.785,16	3.682,00	208.506,66	100.062,89	763.036,71
1977	561.886,44	1.033,00	218.964,73	200.227,37	982.111,54
1978	672.143,49	408,50	251.398,80	404.294,00	1.328.244,79
1979	830.018,93	89.933,00	276.011,73	338.971,69	1.534.935,35
1980	1.069.794,56	118.000,00	303.506,96	338.039,01	1.829.340,53

(1) : En los años 1898 y 1899 se incrementó en 2.000 millones de pesetas la Deuda del Estado, para garantía de contratos por operaciones de crédito procedentes de Ultramar anulándose la emisión y cancelándose dicho importe en el año 1909. (RR.DD. de 31 de mayo y 24 de noviembre de 1898 y 9 de febrero de 1909).

CUADRO III. CREACION DE DINERO POR EL BANCO DE ESPAÑA Y
ACTIVOS SOBRE EL ESTADO 1874-1915

Los datos están tomados del libro "La Banca Española - y la Restauración", Servicio de Estudios del Banco de España, 1974 correspondiente a la parte III, "El Banco de España 1874-1914 : un Banco Nacional", por Rafael Anes Alvarez.

La columna activos incluye tanto los títulos de Deuda y descuentos al Tesoro como el oro depositado en las Cajas del Banco o de sus corresponsales extranjeros. A partir de 1888 el cuadro nos fa cilita este último componente como "activos sobre el exterior", por lo que si deseamos conocer los activos sobre el sector público interior - bastará restar la tercera columna de la segunda.

CREACION DE DINERO POR EL BANCO DE ESPAÑA Y ACTIVOS SOBRE
EL ESTADO (1874-1915)

(en millones de pesetas)

Años	Billetes en circulación	Activos sobre el Estado	
		Total	del cual: sobre el exterior
1874	71,7	180,9	
1875	127,8	170,0	
1876	158,5	213,9	
1877	156,6	213,8	
1878	174,4	266,9	
1879	192,9	166,4	
1880	243,1	231,2	
1881	346,2	260,7	
1882	333,6	341,0	
1883	350,9	359,7	
1884	383,3	420,1	
1885	469,-	517,8	
1886	526,6	576,1	
1887	612,1	602,8	
1888	719,2	760,5	105,0
1889	735,5	869,6	101,8
1890	734,1	832,2	142,7
1891	811,7	897,5	167,2
1892	884,1	985,1	243,-
1893	927,7	1.059,3	250,3
1894	909,-	931,7	257,3
1895	994,4	1.057,0	267,9
1896	1.031,4	1.129,1	244,1
1897	1.206,3	1.407,6	279,2
1898	1.444,0	2.152,6	341,5
1899	1.517,9	1.998,6	405,5
1900	1.591,6	1.830,2	395,1
1901	1.638,8	1.783,6	369,9
1902	1.623,3	1.476,8	394,6
1903	1.608,7	1.470,8	409,9

1906	1.524,8	1.061,4	470,9
1907	1.557,1	985,4	454,1
1908	1.642,8	856,1	473,-
1909	1.671,0	969,0	535,8
1910	1.715,2	962,6	554,7
1911	1.762,8	992,5	561,9
1912	1.862,8	1.152,1	642,0
1913	1.931,3	1.131,2	675,3
1914	1.973,6	1.276,8	721,5
1915	2.100,2	1.589,7	971,6

CUADRO IV. CAJA GENERAL DE DEPOSITOS

Los datos hasta 1872 han sido tomados de las Memorias - de la Caja General de Depósitos de los ejercicios respectivos recopiladas por D. Ramón Oñate en dos volúmenes bajo el título "Bosquejos Históricos de la Caja General de Depósitos", Madrid, 1873.

Desde esta última fecha hasta 1939 no he conseguido datos. Los archivos del Ministerio de Hacienda fueron parcialmente destruidos - durante la Guerra Civil y se cree que entre la documentación desaparecida se hallaría la referente a la Caja General de Depósitos.

Desde 1939 ha sido posible utilizar la Cuenta del mes de Diciembre referente a la Central y a partir de 1970 se confecciona un balance consolidado de Central y Sucursales utilizando un ordenador. Todo ello archivado en las dependencias de la Central.

La columna 1, Depósitos en dinero, (metálico en la terminología de la Caja), refleja los depósitos recibidos en efectivo y pendientes de devolución, junto con otras pequeñas partidas, como intereses cobrados por los títulos custodiados y aún no abonados a los interesados, de rechos de custodia, etc.

La segunda, Depósitos en valores, se nutría tradicionalmente de títulos de Deuda entregados por los particulares en garantía de responsabilidades; a partir de 1962 se admiten los avales bancarios que representan hoy las dos terceras partes de las garantías mediante valores.

el resto, en su mayor parte, es afianzado bloqueando los títulos en las entidades de crédito que tienen encomendada su custodia. Una parte sustancial del saldo de esta cuenta de valores, 64.500 millones en 1979, lo constituyen valores entregados a la Caja para su custodia por el Patrimonio del Estado y una pequeña cuantía de la Caja Postal de Ahorros.

El saldo de la cuenta corriente con el Tesoro, -"Tesoro. - Cuenta de Suplementos",- muestra las aportaciones de la Central a la c/c. del Tesoro en el Banco de España. La Central mantiene c/c. en el Banco de España y cuando se considera que tiene un saldo excesivo para las atenciones normales, se ingresa el sobrante en la cuenta Tesoro, desde donde se requiere sean transferidos si fuere necesario.

Es de advertir que las Sucursales no mantienen cuentas en el Banco de España y realizan la totalidad de sus operaciones monetarias a través de la, -"Tesoro. Cuenta de Suplementos",- los saldos positivos del conjunto de las Sucursales en esta cuenta, excluida la Central, han sido desde 1970:

<u>Años</u>	<u>Millones</u>
1970	5.571
1971	6.122
1972	4.250
1973	8.252
1974	8.845
1975	9.882
1976	10.236
1977	11.414
1978	12.748
1979	13.766

CUADRO IV

CAJA GENERAL DE DEPOSITOS

Saldos a 31 de diciembre de cada año

(millones de pesetas corrientes)

[illegible]

1939	25,7	1.008,4	---
1940	127,1	1.017,3	44,5
1941	139,5	982,5	41,2
1942	90,4	886,4	31,2
1943	109,8	1.022,8	33,7
1944	117,9	1.293,4	47,3
1945	135,7	1.437,-	36,3
1946	125,6	1.665,3	31,6
1947	133,2	1.803,8	31,6
1948	164,4	1.945,5	34,4
1949	172,8	1.967,-	34,6
1950	186,-	2.094,5	34,8
1951	227,-	2.462,4	35,3
1952	280,3	2.540,7	35,8
1953	324,6	2.697,3	35,4
1954	362,6	2.910,-	35,4
1955	373,6	2.883,8	116,7
1956	478,8	3.089,9	268,3
1957	523,9	3.245,5	268,7
1958	542,3	3.334,4	269,9
1959	637,4	3.429,9	272,1
1960	607,8	3.731,3	470,7
1961	640,5	3.988,6	472,6
1962	713,6	4.320,-	574,8
1963	829,6	4.548,-	577,1
1964	1.004,7	6.987,2	609,2
1965	1.183,4	9.643,9	856,8
1966	1.318,4	13.043,1	884,6
1967	1.487,9	15.319,8	908,8
1968	1.761,9	14.047,-	924,4
1969	1.952,5	15.396,-	938,-
1970	2.130,-	17.656,-	940,-
1971	2.512,-	19.011,-	1.559,-
1972	6.297,-	22.556,-	1.337,-
1973	3.508,-	29.502,-	2.500,-
1974	4.038,-	29.502,-	2.500,-
1975	5.340,-	68.233,-	2.500,-
1976	7.972,-	80.694,-	2.500,-
1977	6.851	93.060,-	2.500,-
1978	5.119,-	112.690,-	2.500,-
1979	6.472,-	140.257,-	2.500,-

CUADRO V. FINANCIACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
1958/1978.

La fuente de los datos es el Boletín Estadístico del Banco de España y su finalidad es mostrar los efectos financieros y monetarios de la actividad de la Administración Central.

Llama la atención la falta de congruencia de esta serie - con "Capacidad-necesidad de financiación" del Cuadro I.0. Algunas de las razones de la falta de concordancia son:

a) Criterios diferentes de imputación: las cuentas de las Administraciones Públicas toman derechos y obligaciones devengados en - tanto que el Banco de España sigue el criterio de caja.

b) Determinados créditos a Organismos o empresas públi - cas que deberán amortizarse con cargo a Presupuestos, el Banco se los - contabiliza a la Administración en el ejercicio de la concesión, mientras que la C.N.A.P. los contabiliza en el ejercicio en que tienen dotación - presupuestaria.

c) El Banco incluye en la Administración Central a Orga - nismos administrativos y entidades como los extinguidos Movimiento y Or - ganización Sindical.

d) Parece que los criterios de valoración de ingresos y pagos seguidos por el Banco ofrecen cierta heterogeneidad que no se cla - rifican suficientemente en las notas insertas en su Boletín.

FINANCIACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

1958-1978

(miles de millones de pesetas corrientes)

Años	Financiación neta	Fuentes de financiación				
		Emisión Deuda neta	Endeuda- miento ex- terior - neto	Recurso monetario		
				Total	Banco de España	Emisión (*) moneda
1958	- 0,7	- 2,5	0,6	1,2	0,9	0,3
1959	4,5	- 2,8	2,5	4,8	2,1	2,7
1960	----	- 2,1	1,4	0,7	0,4	0,3
1961	0,4	- 0,2	1,9	- 1,3	- 1,7	0,4
1962	- 0,9	- 1,9	1,8	- 0,8	- 1,2	0,4
1963	1,8	2,5	2,3	- 3,0	- 4,2	1,2
1964	14,9	12,7	0,5	1,7	0,5	1,2
1965	28,2	23,2	0,5	4,5	3,4	1,1
1966	34,9	22,0	1,2	11,7	9,1	2,6
1967	35,0	25,4	1,3	8,3	3,6	4,7
1968	39,0	37,4	4,6	- 3,0	- 6,7	3,7
1969	41,1	34,8	---	6,3	4,4	1,9
1970	11,6	10,1	- 0,3	1,8	0,8	1,0
1971	66,3	61,3	1,7	3,3	2,2	1,1
1972	23,0	43,0	0,6	-20,6	- 21,3	0,7
1973	20,6	7,5	- 1,6	14,7	14,1	0,6
1974	93,3	20,3	4,9	68,1	67,3	0,8
1975	107,6	45,5	2,4	59,7	58,4	1,3
1976	97,2	110,7	35,0	-48,5	- 42,8	-5,7
1977	269,6	109,9	89,4	70,3	67,9	2,4
1978	259,5	158,2	-40,8	142,1	136,5	5,6
1979	451,9					8,6

(*) : La columna refleja el saldo de las entregas de moneda metálica del Tesoro al Banco de España, menos los reintegros de moneda que el Banco hace al Tesoro.

CUADRO VI. BASE MONETARIA GENERADA POR EL SECTOR PÚBLICO, 1960-1980

La fuente estadística son los Informes anuales del Banco de España.

Base monetaria. Está integrada por los billetes y monedas en poder del público y cajas de los bancos, y los depósitos en el Banco de España, (en el concepto de BASE MONETARIA RESTRINGIDA no se incluirían estos disponibles).

Otra forma de componer la BASE MONETARIA es sumar los créditos del Banco de España a los demás sectores (Exterior, Público, Bancario), más activos reales, menos capital del Banco.

CUADRO VI

440.

BASE MONETARIA GENERADA POR EL SECTOR PUBLICO

1960-1980

(miles millones pesetas corrientes)

Años	Base Monetaria	Creación Base Monetaria por Sector Público			% Creación Base Monetaria por Sector Público
		Administración Central	Organismos Autónomos	Total	
1960	133	24	8	32	24
1961	145	22	1	23	16
1962	158	14	10	24	15
1963	182	9	17	26	14
1964	219	11	28	39	18
1965	266	22	40	62	20
1966	266	22	40	62	23
1967	288	30	45	75	26
1968	326	42	48	90	28
1969	342	41	58	99	29
1970	407	44	61	105	26
1971	473	44	45	89	19
1972	537	22	40	62	12
1973	609	37	53	80	13
1974	743	105	47	152	20
1975	846	167	87	254	30
1976	956	155	112	267	28
1977	1.151	184	40	224	19
1978	1.425	331	70	401	28
1979	1.807	487	74	561	31
julio/80	1.946				

CUADRO VII. BALANCES CONSOLIDADOS, SISTEMA CREDITICIO1959 - 1979

La fuente la constituyen los Boletines Estadísticos del Banco de España.

DISPONIBILIDADES LIQUIDAS DE LA ECONOMIA es la suma de la OFERTA MONETARIA más los depósitos no a la vista en las entidades de crédito.

OFERTA MONETARIA se compone de billetes y moneda metálica en manos del público más los depósitos a la vista en las entidades de crédito.

El cuadro recoge los activos que el Banco de España posee sobre el Sector Público que crean su equivalencia de base monetaria.

CUADRO VII

442.

BALANCES CONSOLIDADOS, SISTEMA CREDITICIO 1959-1979

(Banco de España, Banca Privada, Cajas de Ahorro y Crédito Oficial)

(miles millones pesetas corrientes)

Años	1 Disponibilida- des líquidas de la economía	2 Oferta Monetaria	Activos sobre sector público	
			3 Total activos (incluida finan- ciación crédito oficial	4 De los cuales : Fondos Públicos
1959	343	196	121	108
1960	393	190	153	116
1961	460	225	153	124
1962	554	276	158	127
1963	650	317	170	135
1964	790	378	198	152
1965	933	440	236	208
1966	1.064	491	284	208
1967	1.225	543	329	236
1968	1.427	609	386	274
1969	1.698	701	436	315
1970	1.951	740	477	345
1971	2.419	915	525	416
1972	2.974	1.133	570	475
1973	3.697	1.402	604	504
1974	4.402	1.648	721	535
1975	5.231	1.956	889	606
1976	6.267	2.385	1.090	769
1977	7.438	2.849	1.243	898
1978	8.890	3.316	1.627	1 050

CUADRO VIII. CREDITOS DEL BANCO DE ESPAÑA CON GARANTIA DE
VALORES 1941 - 1979

Fuente: Balances del Banco de España.

El crédito concedido con garantía de títulos valores es un porcentaje del nominal de los mismos, o de su valor efectivo, si éste fuere menor. Para los fondos públicos el crédito suele oscilar entre el 80 y el 90 por ciento de su valor.

Hasta 1957 entre el 92 y 99 por ciento de los créditos concedidos, según ejercicios, eran garantizados con valores emitidos por el Estado, a partir de este año cesa la emisión de Deuda automáticamente pignorable y baja este porcentaje. Por la misma causa baja el "crédito dispuesto" a partir de 1958, ya que la pignोरación deja de ser ventajosa para los tenedores de títulos y los Bancos procuran abstenerse de utilizar el crédito a que les de derecho los títulos depositados en el Banco de España, prefiriendo computarles como "disponible" a efectos de cómputo como caja.

Un porcentaje en torno al 90 por ciento de las pólizas corresponde al sistema bancario.

CUADRO VIII

444.

CREDITOS DEL BANCO DE ESPAÑA CON GARANTIA DE VALORES

1941 - 1979

(Millones de pesetas)

Años	Límite de las pólizas	Crédito dispuesto
1941	3.422	1.399
1942	3.564	1.132
1943	3.723	895
1944	3.226	746
1945	3.987	1.364
1946	6.309	3.427
1947	9.349	6.493
1948	10.009	6.181
1949	10.099	5.316
1950	15.116	11.316
1951	16.013	11.328
1952	20.241	15.779
1953	22.580	15.823
1954	21.668	12.796
1955	23.848	15.618
1956	36.184	28.007
1957	44.096	32.787
1958	44.663	33.099
1959	44.353	28.452
1960	37.102	16.177
1961	40.683	19.219
1962	41.012	18.415
1963	42.135	15.447
1964	34.564	1.458
1965	41.722	18.233
1966	46.729	12.957
1967	50.191	15.985
1968	51.590	14.536
1969	57.602	25.960
1970	57.514	7.973
1971	57.407	2.514
1972	68.343	2.751
1973	73.112	3.982
1974	74.536	2.918

CUADRO IX. CIRCULACION FIDUCIARIA Y MONEDA METALICA EN CIR -
CULACION (1950-1979)

Fuente: Memorias y Boletines Estadísticos, Banco de España.

CIRCULACION FIDUCIARIA, son los billetes y moneda en manos del público (excluido el efectivo en las cajas bancarias).

MONEDA METALICA EMITIDA: La moneda metálica es - acuñada por el Tesoro y entregada al Banco de España para ser puesta en circulación según las necesidades, este último concepto es el que se recoge, no la moneda metálica en las cajas del Banco de España, que aún no haya sido puesta en circulación o haya sido retirada.

CUADRO IX

446.

CIRCULACION FIDUCIARIA Y MONEDA METALICA EN CIRCULACION

1950 - 1979

(millones de pesetas)

Año	Circulación Fiduciaria	Moneda metálica emitida	% Circulación metálica/Total Fiduciaria
1950	31.660	251	0,8
1951	36.239	308	0,8
1952	38.493	340	0,9
1953	38.757	376	1, -
1954	42.954	430	1, -
1955	47.045	491	1, -
1956	55.821	653	1,1
1957	66.653	702	1,1
1958	72.519	818	1,1
1959	74.116	3.000 (x)	4, -
1960	78.926	3.000 (x)	4, -
1961	88.593	4.000 (x)	4, -
1962	103.823	4.363	4,2
1963	119.853	5.207	4,3
1964	141.546	5.923	4,2
1965	164.847	6.605	4, -
1966	187.195	7.498	4, -
1967	209.196	9.736	4,7
1968	237.719	11.161	4,7
1969	265.403	12.212	4,6
1970	286.800	12.942	4,5
1971	294.300	13.344	4,5
1972	328.200	14.374	4,4
1973	387.100	15.720	4,1
1974	447.300	17.089	3,8
1975	524.600	18.815	3,6
1976	615.400	19.196	3,1
1977	777.900	22.759	2,9
1978	946.700	28.445	3, -
1979	1.039.800	36.568	3,0

447.

APENDICE DE DISPOSICIONES

LEGALES

SUCESION CRONOLOGICA DE LAS DISPOSICIONES MAS NOTABLES QUE
HAN IDO AFECTANDO AL TESORO PUBLICO ESPAÑOL

El presente repertorio no tiene un carácter exhaustivo, recoge simplemente las disposiciones legales con que el autor se ha topado en la realización del estudio y que considera de interés en relación con el Tesoro.

También es preciso advertir que en la mayoría de los casos, particularmente cuando se trata de disposiciones antiguas, el autor no ha consultado directamente los textos legales, sino que ha tenido conocimiento de ellos a través de las obras reseñadas en la bibliografía, en las cuales, con harta frecuencia, no se cita el archivo, biblioteca, repertorio, etc., donde puedan consultarse los originales. Por otra parte, cuando se trata de disposiciones modernas, el lector las puede localizar fácilmente en cualquier recopilación de legislación, sin más señas que el título de la norma y la fecha.

Las razones anteriores me han llevado a prescindir casi totalmente de reseñas tendentes a la localización de las disposiciones, cuidando sin embargo de resaltar en su enunciado el aspecto más importante para el Tesoro.

De esta manera entiendo que la simple lectura sucesiva de los enunciados ofrece una idea general de la evolución del Tesoro público español.

DISPOSICIONES

- 1476 Creación de la "Contaduría Mayor de Hacienda" y la "Contaduría Mayor de Cuentas" (Reyes Católicos).
- 1593 Ordenanzas del Pardo, crean el "Consejo de Hacienda".
- 1687 Creación cargo Superintendente General de Hacienda (Carlos III).
- 1718 Creación de la Intendencia, Contaduría y Pagaduría del Ejército.
- 17 Creación Tesorería General (Felipe V).
- 17821 Creación Banco de San Carlos.
- 1812 Constitución de las Cortes de Cádiz, reserva para las Cortes las competencias impositivas y presupuestarias.
- 1815 Real Decreto de 11 de agosto, establece el "Consejo de Hacienda".
- 1816 Real Decreto de 16 de abril, recaba para el Soberano la autoridad impositiva.
- 1817 Institución General de 1 de julio, se estableció la "Intervención General" por medios de contadurías de cada Administración.
- 1820 Constitución de 1820, en el desarrollo de la misma se crea el cargo de Director General del Tesoro.
- 1824 Se crea una "Comisión de liquidación de la Deuda", y una "Caja de amortización".
- 1825 El Director General del Tesoro asume las funciones de los Intendentes del Ejército y la Marina. Vuelven a separarse al año siguiente.

- 1828 Se instituye el Tribunal Mayor de Cuentas, 10 de noviembre.
- 1829 Se transforma el Banco de San Carlos en Banco de San Fernando.
- 1838 Contrato del Estado con el Banco de San Fernando centralizando el primero todas las operaciones de crédito en el Banco.
- 1841 Circular de 21 de octubre. Pasa al Tesoro la competencia para el pago de haberes pasivos de guerra.
- 1844 El Banco de San Fernando incorpora el Banco de Isabel II.
- 1845 El Banco de San Fernando acuerda con el Estado la prestación del servicio de Tesorería de éste para el año 1846.
- 1847 Decreto de 3 de mayo, sobre centralización de la Tesorería del Estado.
- 1847 Orden de 26 de junio, estableciendo Comisionados del Tesoro.
- 1847 Decreto de 11 de junio, integrando órganos de la Administración en el Tesoro.
- 1847 Circular de 11 de agosto, sobre presupuestos y centralización de caja.
- 1848 Creación en el Banco de San Fernando de un departamento de emisión independiente dentro de la entidad.
- 1849 Extensión del privilegio de emisión a toda España para el Banco de San Fernando.
- 1850 Ley de Contabilidad de 20 de febrero.
- 1851 Decreto de 10 de mayo, referente a la unificación en la distribución de fondos.
- 1852 Creación de la Caja General de Depósitos, 29 de septiembre.

- 1853 Creación de las Sucursales de la Caja General de Depósitos - en las capitales de provincia, 29 de julio.
- 1853 Decreto de 23 de septiembre, se restablecen las "pagadurías especiales de Guerra".
- 1856 Ley de 28 de enero, creando el Banco de España en sustitución del de San Fernando.
- 1868 Decreto de 28 de octubre, para emitir Bonos que compensan a la Caja General de Depósitos de los fondos entregados al Estado.
- 1868 Decreto de 15 de diciembre, reformando la Caja General de Depósitos para separarla del Tesoro.
- 1870 Leyes provisionales de Contabilidad de Hacienda y del Tribunal de Cuentas del Reino.
- 1871 Decreto de 15 de diciembre, reformando la Caja General de Depósitos.
- 1871 Ley de 27 de julio, autorizando emisión de Deuda perpetua - para canjear por los Bonos consignados en la Caja General - de Depósitos.
- 1874 Decreto de 19 de marzo, concediendo el monopolio de emisión de billetes al Banco de España.
- 1888 Ley de 12 de mayo, concertando el servicio de Tesorería del Estado con el Banco de España.
- 1891 Reglamento de Ordenación de Pagos de 24 de mayo.
- 1894 Reglamento de 26 de junio, para el desarrollo del convenio - de tesorería con el Banco de España.
- 1895 Reglamento de Régimen Interior de la Dirección General del Tesoro, de 1 de julio.
- 1911 Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911.

- 1917 Se emite Deuda con la condición de pignorable automáticamente en el Banco de España. La condición se reiteró en todas las emisiones posteriores hasta 1957.
- 1921 Ley de Ordenación Bancaria.
- 1925 Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de Hacienda Pública de 3 de marzo.
- 1929 Real Orden de 10 de enero, nombra una Comisión para estudiar la posible implantación del patrón oro, que motiva el famoso "Dictamen" (Flores de Lemus).
- 1929 Reglamento de la Caja General de Depósitos de 19 de noviembre.
- 1931 Ley de 9 de noviembre, eleva los anticipos del Banco de España al Tesoro al 12 por ciento del Presupuesto.
- 1936 Decreto del Gobierno de Burgos, 12 de noviembre, declarando nulos los billetes en la zona republicana con posterioridad al 18 de julio.
- 1939 Ley de 16 de marzo sobre el pago a favor de Habilitados, Pagadores y Dependencias.
- 1939 Ley de 9 de noviembre dejando en suspenso los intereses de los anticipos del Banco de España al Tesoro.
- 1940 "Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda desde el 18 de julio de 1936 hasta la fecha "Boletín Oficial de Hacienda de 4 de agosto.
- 1941 Ley de 13 de marzo, sobre liquidación de cuentas entre el Tesoro y el Banco de España derivadas de la Guerra Civil.
- 1941 Ley de 31 de diciembre, sobre pagos al extranjero.
- 1942 Decreto de 20 de febrero sobre situación y disponibilidad de fondos librados "a justificar".

- 1944 Decreto de 30 de marzo, crea la Delegación Central de Hacienda.
- 1944 Orden Ministerial de 23 de septiembre regula las atribuciones de la Delegación Central de Hacienda.
- 1946 Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre.
- 1952 Decreto de 14 de diciembre, sobre pagos "en firme" a favor de Cajeros para ser distribuidos entre diversos perceptores.
- 1958 Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre.
- 1959 Decreto de 10 de octubre, crea la Secretaría del Tesoro y Gasto Público.
- 1958 Decreto de 12 de diciembre, regula la profesión de Habilitados de clases pasivas.
- 1960 Orden de 29 de marzo, reglamenta los anticipos de Tesorería.
- 1960 Ley de 22 de diciembre, autoriza los depósitos sin desplazamiento de títulos.
- 1962 Ley de Bases Bancarias de 14 de abril.
- 1962 Orden de 30 de abril, especifica los casos en que pueden expedirse mandamientos de pago a favor de Habilitados, Pagadores o Depositarios.
- 1962 Decreto de 22 de mayo, autoriza los avales bancarios para constituir depósitos en la Caja General de Depósitos.
- 1962 Decreto Ley de 7 de julio, de desarrollo de la Ley de Bases de 14 de abril, nacionalizando el Banco de España.
- 1962 Ley de Bases del Patrimonio del Estado, de 24 de diciembre.
- 1962 Orden Ministerial de 28 de diciembre, desarrollando el Decreto de 22 de mayo, sobre avales bancarios para constituir depósitos en la Caja General de Depósitos.

- 1962 Orden Ministerial de 29 de diciembre, sobre dotación al Crédito Oficial.
- 1963 Ley General Tributaria, de 28 de diciembre.
- 1964 Decreto Ley aprobando texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, de 15 de abril.
- 1965 Ley de Contratos del Estado de 8 de abril, (modificada por Ley de 17 de marzo de 1973).
- 1965 Decreto de 5 de noviembre, Reglamento de la Ley del Patrimonio del Estado.
- 1965 Decreto de 25 de noviembre, Reglamento General de Contratación del Estado.
- 1967 Decreto de 27 de noviembre, integra en la Dirección General - del Tesoro y Presupuestos, las del Tesoro, Presupuestos y Seguros.
- 1968 Reglamento General de Recaudación.
- 1969 Decreto de 14 de junio, integrando Instituto Español de Moneda - Extranjera en el Banco de España.
- 1971 Ley de 19 de junio sobre coeficientes de inversión para la Banca en fondos públicos.
- 1971 Ley de Crédito Oficial.
- 1972 Reglamento del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, Decreto de 21 de julio.
- 1973 Ordenes de 25 de enero y de 3 de marzo, sobre la emisión de Bonos del Tesoro para regular la liquidez financiera del sistema.
- 1973 Decreto de 22 de julio, crea la Subsecretaría de Economía Financiera.

- 1974 Decreto de 28 de febrero, sobre el pago de haberes a los funcionarios a través de entidades bancarias.
- 1974 Ordenes de 20 y 23 de marzo, las consignaciones en efectivo de los bancos en la Caja General de Depósitos tienen el carácter de inversión en fondos públicos.
- 1974 Decreto de 5 de abril, modifica normas sobre la gestión de la - Deuda y el Gasto y crea el servicio de Mecanización de la Dirección General del Tesoro.
- 1974 Orden Ministerial de 17 de mayo, desarrolla lo relativo a mecanización del Decreto de 5 de abril.
- 1975 Decreto de 13 de febrero sobre estructura orgánica centros Ministerio de Hacienda; afecta a la Secretaría General del Tesoro.
- 1975 Orden de 5 de julio, sobre el procedimiento del Tesoro Público para el pago de obligaciones en desarrollo de la Ley de 16 de marzo de 1939 y los Decretos de 28 de febrero y 5 de abril.
- 1975 Orden de 1 de diciembre, reestructura la Secretaría General - del Tesoro.
- 1976 Decreto de 1 de octubre, se reorganiza la Subsecretaría de Economía Financiera; se desglosan las Direcciones Generales del - Tesoro y Presupuestos.
- 1977 Ley General Presupuestaria de 4 de enero.
- 1977 Real Decreto de 4 de julio, creando el Ministerio de Economía - y sustrayendo del de Hacienda las competencias del crédito y relaciones con el Banco de España. Se suprime la Subsecretaría de Economía Financiera y se crea la Subsecretaría de Presupuestos y Gasto Público.
- 1977 Orden de 3 de octubre, sobre reorganización del Ministerio de Hacienda.
- 1979 Real Decreto de 13 de febrero, sobre el Crédito Oficial.

455.

- 1979 Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1980 de 29 de D
ciembre.
- 1980 Ley de 21 de julio, sobre órganos rectores del Banco de Espa-
ña.

456.

III PARTE

TESORO PUBLICO EN ESPAÑA FRENTE AL MODELO

POSTULADO EN LA I PARTE

CAPITULO XII

TESORO PUBLICO ESPAÑOL ENJUICIADO A TENOR DEL MODELO

TEORICO DEDUCIDO EN LA I PARTE

SUMARIO

XII.1.	CRITICA DEL TESORO PATRIMONIO	458
XII.2.	CRITICA DE LA ORGANIZACION	459
XII.3.	CRITICA A LOS INGRESOS	462
XII.4.	CRITICA A LOS PAGOS	465
XII.5.	CRITICA A LA CENTRALIZACION	470
XII.6.	CRITICA A LA DISTRIBUCION DE FONDOS	472
XII.7.	CRITICA A LA DISTRIBUCION EN EL TIEMPO	472
XII.8.	CRITICA A LA ACTUACION SOBRE LA LIQUIDEZ GENERAL DEL MERCADO	473
XII.9.	CRITICA A LA INTERVENCION EN LOS MERCADOS DE CAPITALES DE DINERO, VALORES Y DIVISAS...	474
XII.10	CRITICA AL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA COMO DEPOSITARIO DE FONDOS PUBLICOS Y PRESTADOR GRATUITO DEL SERVICIO DE TESORERIA	475
XII.11.	CRITICA A LAS COMPENSACIONES ENTRE CUENTAS DEL BANCO DE ESPAÑA	478
XII.12.	CRITICA AL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA COMO PRESTAMISTA DEL TESORO	479
XII.13.	CRITICA AL SISTEMA DE CUENTAS DEL TESORO EN EL BANCO DE ESPAÑA	480
XII.14.	CRITICA A LA CAJA GENERAL DE DEPOSITOS	481
XII.15.	NOTAS	484

TESORO PUBLICO ESPAÑOL ENJUICIADO A TENOR DEL MODELO TEORICO DEDUCIDO EN LA I PARTE

Esta última parte del estudio tiene por objeto comparar y - criticar el Tesoro Público español descrito en la segunda parte en relación - con los rasgos que las discusiones de la primera parte alumbraban como básicos para la estructuración y realización racional de las funciones de cobros y pagos públicos y de la intervención estatal en el mercado del dinero y el crédito.

XII.1. CRITICA DEL TESORO PATRIMONIO

Esta crítica quedó prácticamente formulada al explicar el concepto suministrado por nuestros textos legales, se sintetiza como sigue:

Dinero y crédito, (que la Ley considera integrantes del Tesoro), son conceptos heterogéneos cuando el titular de ambos es el Estado sin ningún tipo de afectación. El dinero fiducial nacional en poder del Estado es una ficción, es historia; los créditos son obligación del Tesoro de anular dinero-crédito en poder de particulares, es un mandato para - que el dinero vivo pase a ser dinero muerto.

Ni el dinero ni los créditos detentados por el Estado con carácter general pueden considerarse patrimonio, puesto que no son riqueza material, ni activos financieros, ya que los créditos deberán convertirse en dinero y el dinero nacional en poder del Estado no debe computar-

se como activo, entre otras razones: porque ha sido emitido por el mismo Estado; porque los mismos sujetos resultarían deudores considerados aisladamente y, acreedores desde la perspectiva de socios del Estado; - porque se introduciría un riesgo innecesario y altamente indeseable desde múltiples puntos de vista en la satisfacción de obligaciones pecuniarias del Estado.

El postulado de universalidad financiera para el Tesoro Público, pretendiendo que todos los recursos financieros que discurren dentro de la Administración o son movidos por ella constituyan un fondo único, consiguiendo soldar en el Tesoro la fragmentada unidad presupuestaria, es incongruente y distorsionante: Como parte sustancial de la autonomía administrativa está la autonomía económica y ésta se fundamenta en la autonomía financiera, por lo que sin tesorerías independientes cualquier pretendida autonomía es un títere. Al sustraer del patrimonio de un Organismo su tesorería para integrarla en la general del Estado, queda amputado tal patrimonio y, lo que es más grave, queda suprimido el control financiero que el mercado debe ejercer en la gestión económica del Organismo, y el mismo mercado quedará dsfigurado cuando sean importantes los recursos monetarios que se aparten de los canales normales.

El dinero en poder de un Organismo, Servicio o Entidad autónomos, sí que deben considerarse parte de sus respectivos patrimonios, pues son un activo financiero de los mismos, frente al resto de los patrimonios.

XII.2. CRITICA DE LA ORGANIZACION

La organización de nuestro Tesoro Público, heredada del

siglo pasado, tiene sus fundamentos en la concepción patrimonial del mismo. El Departamento de Hacienda es el responsable de la gestión del patrimonio estatal, y como parte esencial y remate de dicho patrimonio están las finanzas y el dinero, que es el objeto del Tesoro.

No voy a enjuiciar al Tesoro desde esta perspectiva; precisamente mi tesis es que este enfoque resulta hoy ilusorio y radicalmente falso. La primera cuestión es si el Tesoro debe estar en el Ministerio de Hacienda, pero cualquier discusión sobre este tema exige una identificación previa del Ministerio de Hacienda y del Tesoro.

El concepto de Ministerio de Hacienda como sinónimo de Ministerio del Patrimonio estatal está en crisis. Sin entrar en un análisis detallado, los grandes apartados del quehacer del actual Ministerio son: patrimonio, tributos, presupuestos, asesoramiento y defensa jurídica de la Administración, contabilidad y fiscalización, además de la actividad financiera.

La propiedad por el Estado sobre su patrimonio es ejercida de forma creciente por órganos al margen del Ministerio de Hacienda, el ejemplo más notable es el Instituto Nacional de Industria con su grupo de empresas, dependiente del Ministerio de Industria.

La inspección y liquidación de tributos, tarea básica en todos los tiempos, se la reconoce hoy más en relación a la ordenación del sistema económico que por sus consecuencias para el patrimonio del Estado. Lo mismo cabe decir de la formulación de los Presupuestos Ge-

nerales del Estado, hasta el punto que numerosos países han sustraído la competencia presupuestaria del ámbito del Ministerio de Finanzas.

El asesoramiento y defensa jurídica de la Administración es una función de carácter general que no ofrece ningún impedimento general técnico para incardinarse en otro Ministerio. La contabilidad y fiscalización en el Estado social intervencionista moderno cobran una dimensión y trascendencia mucho más amplias de las ejercidas en el Estado fiscal clásico, hasta el punto de que el marco del Ministerio de Hacienda puede resultar estrecho y obstaculizante.

En cuanto al Tesoro, evaporado su objeto material, el dinero, que determinaba su organización y cohesionaba sus actuaciones, es preciso identificar las funciones para poder formular un esquema organizativo - adecuado. De acuerdo con el organigrama de nuestro Tesoro están a su cargo: la Deuda, tanto interior como exterior; lo relativo a las Clases Pasivas del Estado; la Caja General de Depósitos; la ordenación de los pagos y, la caja y bancos.

La Deuda se considera hoy más como materia de la "Hacienda funcional" que de la financiera. Entiendo que debe replantearse el posible traspaso de estas competencias a las autoridades responsables de la política monetaria. Las Clases Pasivas engloba lo relativo a las pensiones de los funcionarios, -materia de seguridad social- que ya no hay razón para que sea competencia del Tesoro. La Caja de Depósitos es un Banco "sui generis", que en estos momentos, caso de que deba subsistir como entidad de Derecho Público, no debiera tener ninguna vinculación con la Tesorería del Estado.

La Subdirección General del Tesoro, que es el núcleo de la Dirección, tiene a su cargo tareas que estimo debieran estar asignadas a órganos independientes entre sí. Tales son: la ordenación de pagos, - la realización de cobros y pagos; el movimiento de fondos.

Resumiendo: no se puede dar una respuesta categórica sobre si el Tesoro Público actual debe formar parte del Ministerio de Hacienda, porque el contenido y funciones de este Departamento es harto - problemático. La Dirección General del Tesoro tiene competencias en un conjunto de materias heterogéneas, algunas de las cuales exigen estar estructuradas de forma que se contrapongan y controlen mutuamente, por lo que sería conveniente independencia en los órganos que las gestionen.

XII.3. CRITICA DE LOS INGRESOS

El modelo formulado por mí en la primera parte exigiría una fase en la que intervendría un Órgano situado entre las oficinas de - gestión de los derechos económicos del Estado sobre los ciudadanos y los centros competentes para hacer efectivos estos derechos. La tarea del - Órgano sería velar por la estricta legalidad de los derechos-obligaciones y actuaría equidistante de la Administración y de los individuos. La Administración necesitaría contar con un mandamiento del Órgano para proceder ejecutivamente contra los particulares y estaría obligada a ejecutar en plazo determinado, al igual que el deudor a pagar.

La norma fundamental que rige la gestión de los tributos, los cuales constituyen la parte mayor de los ingresos del Estado, es la -

Ley General Tributaria. La Inspección de los Tributos es el órgano competente para investigar los supuestos de hechos e integrar definitivamente las bases imponibles y practicar la liquidación definitiva de la deuda tributaria (art. 26, L.G.P.).

El Servicio de Recaudación recibe ingresos bien por iniciativa de los contribuyentes, en los tributos que imponen al sujeto pasivo la obligación de autoliquidarse e ingresar en el Tesoro, bien poniendo al cobro los recibos-valores emitidos por las Oficinas liquidadoras y cargados a las cajas recaudadoras.

Cuando los ingresos proceden de autoliquidaciones de los contribuyentes las cajas actúan como meras receptoras, transmitiendo la documentación aportada por el contribuyente a la Inspección de los Tributos, para que este Centro proceda a las comprobaciones y, en su caso, las rectificaciones o sanciones que procedan.

Si la deuda tributaria resulta de liquidación practicada por la Administración, el Reglamento de Recaudación, artículo 26, y demás normas concordantes, fijan taxativamente los plazos dentro de los cuales los contribuyentes están obligados a realizar los pagos. El mismo Reglamento señala unos tiempos de prórroga con un recargo sobre la deuda principal para que los contribuyentes ingresen sin coacción administrativa. Finalmente los responsables del cobro de las liquidaciones no ingresadas al vencimiento del plazo de prórroga con un recargo sobre la deuda principal para que los contribuyentes ingresen sin coacción administrativa. Finalmente los responsables del cobro de las liquidaciones no ingresadas al vencimiento del plazo de prórroga están obligados a emitir certificación -

de descubierto, (art. 94, R.R.), en base de las cuales los Tesoreros de Hacienda dictan "Providencia de apremio" ordenando la ejecución contra el patrimonio del deudor (art. 95, R.R.), con la misma fuerza que una sentencia judicial, (art. 94, R.R.).

Entre las autoridades liquidadoras y las recaudadoras se interpone la función fiscalizadora de la Intervención del Estado. Teóricamente deben ser fiscalizados todos los actos, documentos o expedientes susceptibles de producir derechos económicos para el Estado (art. 92 y 93, L.G.P.) y controlados sus ingresos, ejerciéndose estas funciones "con plena autonomía respecto de las autoridades y demás Entidades cuya gestión fiscalice", y "con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso" (art. 16, L.G.P.) (1).

Quedan así perfiladas tres instituciones diferenciadas para el ejercicio de las tres funciones que individualizábamos en el modelo. La crítica se puede centrar en temas como; que en la gestión tributaria la fiscalización y la recaudación se ubiquen en el Ministerio de Hacienda; si la intervención crítica de los ingresos tiene la importancia que merece en los textos legales, y si en la práctica los contribuyentes ven en la Intervención una defensa de sus intereses o solamente un engranaje más del procedimiento exaccionador, etc.

A pesar de las objeciones indicadas, los cobros son realizados por el Tesoro con un grado de certeza en cuantías y plazos muy superior a lo que acontece en la vertiente de los pagos. Los centros re-

caudatorios no pueden modificar los plazos dentro de los cuales los deudores deben saldar sus deudas, ni pueden modificar los tipos del recargo - para los contribuyentes que pagan voluntariamente en los períodos de prórroga o el aplicable en la recaudación por la vía del apremio; las cantidades recaudadas se ingresan en la cuenta general del Tesoro o en cuentas restringidas de las que se transferirán a la general en plazos fijados; - las cantidades adeudadas a la Hacienda devengan interés de demora, equivalente al tipo básico del Banco de España, desde el día siguiente a su vencimiento, (art. 36, L.G.P.) (2).

En resumen, la función de los cobros es desarrollada por el Tesoro con bastante objetividad.

XII.4. CRITICA A LOS PAGOS

Mis objeciones a la función de pagos del Tesoro son mucho más serias que las formuladas con relación a los ingresos:

1º Debe desterrarse el anacrónico espíritu de demorar los pagos basado en la errónea creencia de que el Tesoro gana retrasando los desembolsos. Es preciso reglamentar los pagos con la misma perentoriedad de plazos y compensaciones automáticas para el acreedor por las demoras con que se hallan regulados los cobros.

2º. La condición de que exista crédito presupuestario - para que la obligación de pago sea exigible a la Hacienda, (art. 43 y 60, L.G.P.), debe ser modificada. Toda obligación contraída por la autoridad

competente será exigible al Tesoro. La existencia de crédito deber ser un requisito esencial para contraer legalmente obligaciones económicas, - siendo responsable quien compromete y autorice el compromiso faltando - el citado requisito esencial, pero los derechos de los particulares adquiridos de buena fe, deben quedar a salvo de la citada contingencia. El particular, generalmente no tiene posibilidad de conocer la existencia o inexistencia de crédito presupuestario, incluso la mayoría de las veces desconoce el concepto de Presupuesto con cargo al cual le serán abonados - sus derechos.

39. Rechazable es asimismo la supeditación de la expedición de órdenes de pago al plan que sobre disposición de fondos del Tesoro establezca el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, (art. - 177, L.G.P.). Este precepto hace referencia al control que tradicionalmente ha ejercido el Tesoro sobre los Departamentos gastadores distribuyéndoles los fondos regularmente a lo largo del ejercicio con el fin de que los gastos sigan la misma regularidad temporal. Si verdaderamente este es el objetivo, el plan no debe referirse a los pagos, sino a los gastos, y, en todo caso, será una norma administrativa interna que no podrá vincular a los particulares. Resulta peregrino que se faculte al deudor para fijar el monto de deudas que va a satisfacer en cada período.

49. Una ventaja teórica del procedimiento de las obligaciones con relación al procedimiento de los derechos, es que las obligaciones son reconocidas y liquidadas, por norma general, en Departamentos - ajenos al Ministerio de Hacienda.

59. Fonéticamente la Ordenación de pagos rememora la

institución que postula mi modelo como encargada de velar por la legalidad de las obligaciones del Estado y expedir las órdenes para que el Estado pague y acreditando al particular para exigir el pago. Sin embargo, al analizar su actuación real se llega a conclusiones muy distintas: la Ordenación y las cajas pagadoras dependen de la misma autoridad, el Director General del Tesoro; las preocupaciones de la Ordenación son más de naturaleza financiera que jurídica; los particulares no pueden instar a la Ordenación en demanda de que les sean satisfechos sus derechos.

Pudiera pensarse que la Intervención de la Administración del Estado, cumple algunas de estas funciones, de forma similar a lo visto para los cobros. Debe tenerse presente, sin embargo, que la Intervención formula reparos o da la conformidad, pero no impulsa generalmente los actos.

Se acompañan los dos esquemas, que pretenden visualizar el proceso actual de los pagos el primero, y , una idea de lo que a mi juicio debiera ser el proceso, tanto para ingresos como para pagos, el segundo. En la situación actual, la Intervención General de la Administración del Estado, dependiente jerárquicamente del Ministro de Hacienda, fiscaliza sucesivamente el reconocimiento de las obligaciones, las órdenes de pago y materialización de los pagos. Además el Director General del Tesoro, dependiente del mismo Ministro, ordena los pagos y los realizan sus cajas.

Mi propuesta es separación de las tres fases: I) Nacimiento de derechos y obligaciones, II) Ordenación de los cobros y pagos, III). Realización material de los cobros y pagos. Los órganos competentes

PROCESO ACTUAL DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DEL ESTADO

I. FASE NACIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL - ESTADO	II. FASE PAGO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO	
FISCALIZACION OBLIGACIONES	MINISTRO DE HACIENDA	
DEPARTAMENTOS RE- CONOCEDORES OBLIGA- CIONES PROPONEN EL PAGO	DTOR. GRAL. TESORO ORDENADOR DE LOS PAGOS Y RESPONSABLE DE - LOS PAGOS	FISCALIZACION DE LAS ORDENES DE PAGO INTERVENCION DE LOS PAGOS

ESQUEMA PARA UNA POSIBLE RACIONALIZACION DEL CUMPLIMIENTO
DE LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS MONETARIOS PUBLICOS

I. FASE	II. FASE	III. FASE
<p>NACIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES Y DE RECHOS</p> <p>PROPONEN LOS PAGOS O COBROS</p> <p>LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS RECONOCEDORES DE OBLIGACIONES Y DERECHOS.</p> <p>EN SU DEFECTO O POR IMPERATIVO LEGAL.</p> <p>REALIZAN LOS INGRESOS LOS DEUDORES O INSTAN LOS PAGOS LOS ACREEDORES.</p>	<p>FISCALIZACION Y ORDENACION DE LOS COBROS Y PAGOS</p>	<p>REALIZACION MATERIAL DE LOS COBROS Y PAGOS</p>

para actuar en cada una de estas funciones deben ser independientes y con procesos estructurados de tal manera que faciliten los controles mutuos.

XII.5. CRITICA A LA CENTRALIZACION

La centralización financiera entendida en el sentido de la L.G.P., de reunir todos los recursos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, la considero recusable, si su objetivo son las ventajas financieras en el mercado del crédito, y un espejismo si se pretende economizar dinero.

Creo además que es contradictorio con el calificativo de "autónomos" que se atribuye a Entidades o servicios, privarles de la autonomía financiera y de tesorería. Desde el lado del mercado financiero supone acentuar el intervencionismo.

Cuestión distinta es la centralización contable y de información, que no tiene por qué presuponer la centralización de la disposición de los fondos, y que es de gran utilidad para la política monetaria y las estadísticas en general.

Adviértase que la descentralización de las cajas no supone falta de control del uso de los fondos. La diferencia del planteamiento está en que con la centralización de autoridad los órganos inferiores están a merced de la Tesorería del Estado, mientras que con tesorerías autónomas, los responsables de las mismas deberán actuar de acuerdo con unos criterios de eficiencia y una legalidad preestablecida, y en base de los citados parámetros serán controlados.

La consideración de la unidad de caja como una consecuencia de la unidad presupuestaria me resulta insostenible por varias razones, ya debatidas anteriormente, que sintetizo:

1º. El presupuesto es un sumatorio de cobros y de pagos balanceados, pero en modo alguno se les puede considerar como movimientos de la Hacienda Pública, de forma similar a lo que sucede con la tesorería de un patrimonio particular; son movimientos ajenos al patrimonio del Estado.

2º. Al ser recogido por el Estado, el dinero sin afectación o destino específico queda anulado y, nace nuevamente al ser devuelto por el Estado a la circulación; luego no hay un nexo de ingresos y pagos a través de la tesorería pública, por la sencilla razón de que ésta no existe.

3º. La finalidad de la unidad de caja derivada de la unidad presupuestaria es que la tesorería sea un instrumento de control del Presupuesto; resulta, sin embargo, que al ser el ámbito de la tesorería más amplio que el marco presupuestario, es factible flexibilizar el rigor de las normas presupuestarias con movimientos de fondos de unos a otros presupuestos.

4º. En los Presupuestos Generales del Estado, deben gestionarse con absoluta separación e independencia el Presupuesto del Estado propiamente dicho y los presupuestos de Entes o servicios autónomos. La Tesorería de estos debe ser independiente y computarse como parte integrante del patrimonio que gestionan.

XII.6. CRITICA A LA DISTRIBUCION DE FONDOS

En el modelo por mí formulado no tienen cabida las cuentas corrientes del Tesoro en el Banco de España; la contabilidad de ingresos y la contabilidad de los pagos serán, tanto para el Banco como para el Tesoro, absolutamente independientes; el servicio de cobros recauda cuanto le sea ordenado y el de pagos satisface las órdenes que reciba; dejan pues de ser objeto para el Tesoro la situación de los saldos de sus cuentas y las correspondientes órdenes de transferencias.

XII.7. CRITICA A LA DISTRIBUCION EN EL TIEMPO

Tampoco las cuestiones derivadas de los desajustes de tesorería o de los desequilibrios financieros del Presupuesto deben afectar en absoluto a las autoridades competentes para ordenar cobros y pagos o responsables de su realización. El problema no es financiero, sino de circulación monetaria; las competencias y mecanismos para su regulación deben estar en otro ámbito y actuadas por otras autoridades.

Los mecanismos que la L.G.P. preve para que puedan ser financiados los déficits de tesorería o de Presupuesto ya fueron criticados al hacer su exposición en la segunda parte. Podemos sintetizar:

19. La Deuda, cuando los servicios de amortización y pago de intereses sean a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, no es un procedimiento financiero, sino un instrumento de política monetaria, y no hay razón para que el Tesoro se ocupe de la misma.

29. - El límite del doce por ciento de los Presupuestos Generales que el Banco de España está obligado a anticipar como crédito sin interés al Tesoro, es un residuo de los antiguos convenios entre el Tesoro y el Banco como empresa privada; pero cuya conveniencia técnica o simple racionalidad, no se explica en el contexto actual.

30. - La falta de reglamentación, más que de los medios y cuantías del apoyo del Banco al Tesoro, de las repercusiones que el Banco hará sobre los demás sectores en función del comportamiento monetario del Sector Público, introduce un grado de incertidumbre muy elevado en las expectativas de la economía.

XII.8. CRITICA A LA ACTUACION SOBRE LA LIQUIDEZ GENERAL DEL MERCADO

Normalmente no es el Tesoro el que genera derechos u obligaciones monetarias, sino que su función es liquidar los créditos u obligaciones existentes; aunque los equilibrios o desequilibrios en estos cobros y pagos sean decisivos para el grado de liquidez del sistema económico, el Tesoro no tiene posibilidad de controlarlos, sino puede alterar los plazos y cuantías.

La vía que tiene el Tesoro para influir deliberadamente en el mercado del dinero es el crédito. La Deuda pública del Estado a largo plazo, y del Tesoro a corto, cumplen esta función. Específicamente el art. 114 de la L.G.P. establece que con finalidad estrictamente monetaria pueden emitirse Bonos del Tesoro.

En términos generales ya he expresado mi opinión de que -
 estos temas no debieran ser competencia del Tesoro. La incongruencia de -
 esto se ve más clara en los Bonos del Tesoro.

"El Banco de España ... administrará y regulará la circu-
 lación de moneda y billetes de acuerdo con las necesidades de la economía" -
 (3). Por otro lado, el "Ministro de Hacienda podrá acordar la emisión de Deu-
 da del Tesoro como instrumento de política monetaria ..." (art. 114, L.G.P.)
 ¿Qué razón hay para que esta decisión sea del Ministro de Hacienda y, por -
 qué ha de intervenir en su emisión el Tesoro?

XII.9. CRITICA A LA INTERVENCION EN LOS MERCADOS DE CAPITALES DINERO, VALORES Y DIVISAS

Es válido para este apartado lo dicho en el precedente, pues
 a través del Banco de España mediante la fijación de los tipos de interés en -
 sus operaciones con los bancos y en los que estos pagarán por sus depósitos;
 de los coeficientes que bancos y cajas de ahorros han de destinar a inversio-
 nes públicas, sociales o sectores preferentes y los precios de estos créditos;
 de los tipos de cambio de la moneda nacional con relación a otras valutas; -
 comprando y vendiendo en el mercado de valores, como el Gobierno principal-
 mente interviene en estos mercados.

Ahora bien, el Ministro de Hacienda tiene importantes facul-
 tades en estos temas, puesto que es quien decide la emisión, características,
 exenciones tributarias y tipo de interés de la Deuda del Tesoro (art. 112, --
 L.G.P.) y de los Bonos del Tesoro (art. 114, L.G.P.). En cambio, en el su

puesto de la Deuda del Estado (en la que no se incluye la Deuda del Tesoro), -
 estos extremos son determinados por la Ley, pudiendo quedar a la decisión del
 Gobierno fijar el tipo de interés (art. 102, L.G.P.), y ha de entenderse que el
 Ministro de Hacienda decide el momento de la emisión.

Repárese en que la fijación simultánea del tipo de interés y
 del valor de los títulos es incompatible con el funcionamiento del mercado, y
 que por otra parte, para que la intervención del Tesoro ayude a la del Banco -
 de España, es preciso que los tipos de interés real de los títulos tiendan a -
 converger con los del Banco.

Puesto que la prestación de avales es materia reservada a la
 Ley o al Decreto acordado en Consejo de Ministros (art. 116, L.G.P.), el Te-
 sorero queda reducido a órgano técnico para el cumplimiento de lo pactado. Tal
 vez resultase más claro llamarles "avales del Estado", y no "del Tesoro". Y
 tal vez fuese conveniente que toda la tramitación del convenio, gestión y liqui-
 dación de sus efectos, se atribuyesen a órgano distinto del Tesoro, quedando
 a cargo de éste únicamente realizar los derechos u obligaciones liquidados.

XII. 10. CRITICA AL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA COMO DEPOSITARIO DE FONDOS PUBLICOS Y PRESTADOR GRATUITO DEL SERVICIO DE TESORERIA

El Banco de España actúa como banco único de los fondos -
 del Tesoro.

En el modelo por mí propuesto el dinero recaudado seguiría

un camino predeterminado, (que podría ser el actual), hasta salir del circuito financiero, en cuyo momento se produce su anulación. Este momento corresponde al ingreso actual en el Banco de España. Inversamente el dinero nacería al salir del Banco-Estado y entrar en el circuito financiero. No hay depósito de nada, puesto que no existe el dinero público. Hay unas simples cuentas de orden o control, que podrían ser algo así como : dinero cobrado = dinero - anulado; dinero emitido = dinero creado.

Bien distinto es el caso de los depósitos de Entes o servicios autónomos, porque los mismos deben considerarse integrantes del patrimonio de los Entes y en consecuencia son tan dinero como el efectivo que puedan tener en sus cajas.

Respecto a la prestación del servicio de tesorería del Estado por el Banco de España, se plantean dos cuestiones:

La primera es sobre los pros y contras de que este servicio sea prestado por el Banco de España. El Banco de España es simultáneamente el Instituto de Emisión Monetaria Nacional, la Reserva Nacional de oro y divisas, el Banco de Bancos, y el Banco del Estado.

El Banco del Estado es depositario de los fondos del Tesoro y además se pretende que cobre y pague directamente por cuenta de su cliente. En la época anterior a la nacionalización del Banco, cuando actuaba como banco comercial con clientes particulares no bancarios, el situar los cobros y pagos del Tesoro en sus ventanillas era un poderoso motivo para la apertura de cuentas por los particulares. En la actualidad el sistema es incómodo y molesto.

to para el público, que no tiene otro tipo de relación con el Banco de España y cuyo número de oficinas es totalmente insuficiente para esta misión; el problema se va paliando con la mediación de los bancos y cajas de ahorros que van adquiriendo un protagonismo creciente. Por lo que se refiere al Banco de España el servicio de caja del Estado desborda la capacidad de sus instalaciones materiales y de sus medios humanos.

Aunque este servicio no debiera estar a cargo del Banco Central del país, las diversas alternativas que se me alcanzan ofrecen también - sus inconvenientes en un sistema bancario no nacionalizado: por una parte, - el mantener una organización exclusiva para los servicios bancarios del Estado paralela y separada de los servicios bancarios del resto de la economía, - parece que es duplicar los costes y restar agilidad a las operaciones. Por - otro lado, la apertura de cuentas del Estado en la Banca privada plantea delicados problemas de favoritismo administrativo. Estos problemas pueden considerarse satisfactoriamente resueltos en la vertiente de los ingresos, pues - las oficinas bancarias que lo solicitan reciben autorización para abrir cuentas restringidas, siendo libres los contribuyentes para hacer ingresos, y teniendo la entidad bancaria fijado el plazo para transferir lo recaudado al Banco de España. Pero en lo referente a los pagos el procedimiento es más subjetivo - puesto que son funcionarios pagadores los que eligen el banco en el que depositan fondos para pagos.

La segunda cuestión es, dando por supuesto que el servicio de tesorería del Estado se presta por el Banco de España, la gratuidad para el Tesoro. Creo que nadie pondrá en duda que la realización de los cobros y pagos derivados del Presupuesto es un coste que a tenor del principio de la uni-

versalidad debe figurar explícito entre los gastos. Debe considerarse en consecuencia como una corruptela la situación actual, resultando por lo demás relativamente fácil su corrección desde el punto de vista contable.

XII. 11. CRITICA A LAS COMPESACIONES ENTRE CUENTAS DEL BANCO - DE ESPAÑA

El Tesoro transfiere fondos de unas cuentas a otras ya sean cuentas del Tesoro-Estado o del Tesoro-Organismos Autónomos.

En mi opinión, desaparecida del ámbito del Tesoro la preocupación financiera, las cuentas con el Banco de España no deberían ser nunca cuentas mixtas, sino cuentas restringidas para cobros y, cuentas para pagos. De esta manera el Tesoro se limitaría a dar la orden al Banco, sin preocuparse del saldo, y el Banco iría acumulando en las respectivas cuentas los cobros y pagos; los sumatorios proporcionarían valiosísima información estadística tanto de orden presupuestario como monetario.

Si se utiliza algún tipo de cuentas para movimientos internos dentro del Banco, las citadas cuentas y sus operaciones no deberán reflejar nunca operaciones con el exterior. Por ejemplo: Si el Organismo X tiene cuenta en el Banco de España para que en ella le sean abonadas las subvenciones presupuestarias, no deberá abonarse dicha cuenta cargando la misma cuenta empleada para abonar dicha subvención en un banco privado o con cualquier otra operación que implique salida de numerario del Banco. Algo parecido sería el procedimiento con las cuentas de cobros, si por aplicaciones presupuestarias a la hora de realizarse el cobro es preciso agregar o desagregar

gar algunas cuentas, deberá formarse una segunda línea de cuentas que refleje la clasificación presupuestaria definitiva, carentes de significación monetaria.

XII.12. CRITICA AL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA COMO PRESTAMISTA DEL TESORO

En primer lugar, debe formularse la expresión, pasando el Estado a ser el sujeto activo y el Banco un instrumento: El Estado emite papel moneda a través del Banco de España para pagar obligaciones públicas, - creo responde mejor a la realidad.

En cuanto a la cláusula tradicional de que el Tesoro puede - llegar hasta un doce por ciento del total de los gastos autorizados en los Presupuestos Generales no la encuentro fundamento. Si el Tesoro variase en pocas fechas desde cero hasta doce por ciento de descubierto autorizado, (mida se establece en cuanto al ritmo), la circulación monetaria experimentaría una explosión incontenible. ¿Por qué el doce y no el seis o el cuarenta?

Más lamentable es la falta de reglamentación sobre el uso - del Banco para financiar déficit presupuestario y no simplemente de tesorería.

Condenable la facilidad del Ejecutivo para financiar Organismos autónomos a través del Banco de España.

Anacrónica la acuñación de moneda por el Tesoro como medio de financiación.

Finalmente, cabría preguntarse si los ingresos que el Instituto de Emisión obtiene por el precio del nuevo dinero emitido no debería figurar como ingresos presupuestarios y los costes de su funcionamiento como gastos, frente al sistema actual en el que forman parte de la explotación conjunta del Banco de España, pasando al Presupuesto el beneficio neto del conjunto de actividades del Banco.

XII.13. CRITICAS AL SISTEMA DE CUENTAS DEL TESORO EN BANCO DE ESPAÑA

El actual esquema de cuentas le considero altamente insatisfactorio, puesto que, como ya ha quedado indicado, los criterios tradicionales que siguen rigiendo las relaciones Tesoro-Banco me resultan inaceptables. Mi opinión en orden a racionalizar el complejo entramado de "cuentas" que mueve hoy el sector Tesoro público se podría sintetizar así:

1º. Debe desaparecer cualquier tipo de "cuenta corriente" (cuentas con entradas y salidas por orden del Tesoro), del Banco de España.

Ni los saldos deudores o acreedores producen beneficios para el Banco o el Tesoro, ni tampoco sus movimientos reflejan movimiento alguno de los recursos patrimoniales líquidos del Tesoro o del Banco.

2º. No debería haber más cuentas del sector público en el Instituto de Emisión que aquellas que reflejasen los cobros estatales de carácter general, es decir, sin ninguna afectación o destino específico y los pagos que no queden condicionados a existencias de tesorería.

Los cobros de esta naturaleza son una minoración del crédito monetario en poder del pagador para ser anulado, los pagos una creación de dinero que se entrega al acreedor. Las cuentas que los recogen deben ser cuentas puras de cobros y puras de pagos; el balance de ambos conjuntos tiene significación para la liquidez del sistema monetario, pero no frente a la situación patrimonial del Tesoro.

39. Si fuere necesario reclasificar los cobros o pagos del apartado anterior, por razones de control presupuestario, o para obtener cualquier otra información estadística contable, las nuevas cuentas se confeccionarían al margen y separadamente de las de liquidez monetaria.

40. Los cobros con destino a sufragar gastos de Organismos o servicios concretos deben tener ingreso en cuentas financieras de las citadas entidades de donde deben salir así mismo los pagos, para sus gastos. En las mismas cuentas deben tener ingreso las subvenciones estatales, debiendo quedar fijado en la Ley que las conceda el plazo para el pago. Estas cuentas forman parte del patrimonio de la entidad a que pertenecen que debe verse afectado por los intereses de uno u otro signo generados; en consecuencia, deben situarse fuera del ámbito del Banco de España e integrarse en el mercado general del crédito.

XII.14. CRITICA A LA CAJA GENERAL DE DEPOSITOS

La primera pregunta debe versar sobre la conveniencia de que subsista una entidad específica como la Caja donde deben constituirse los depósitos y fianzas como garantía pecuniaria frente al Estado y sus Organismos.

El argumento de obtener recursos baratos para financiar al Tesoro no creo que pueda invocarse hoy, por dos razones: primero, porque los 20.000 millones aproximadamente del saldo en efectivo de la Caja a finales de 1979 tienen muy poco peso con relación al crédito del sector público, y el apoyo a la Deuda tampoco parece importante; segundo, porque no veo razón para que los depositantes en la Caja sean exonerados con un impuesto invisible consistente en la reducción de los intereses.

El posible fundamento para la subsistencia de la Caja creo que deberá ser la seguridad a ofrecer al afianzante y al afianzado. Pero a este respecto se plantean serias dudas en el sentido de si estas seguridades se alcanzarían a un nivel aceptable sin la mediación de la Caja.

En efecto, la garantía sería prácticamente la misma si los depósitos se constituyeran en cualquier banco. De hecho las fianzas con valores se llevan a cabo en un 60 por ciento con avales bancarios y en otro 30 por ciento sin desplazamiento de los títulos, que quedan bloqueados en las entidades que los custodian; la intervención de la Caja en estos dos casos aparece como un requisito burocrático bastante superfluo, ya que la entidad bancaria avala o se compromete a retener los títulos y la Caja de Depósitos certifica que existe el aval o el compromiso para que dicho certificado sea presentado ante la Administración que requiere garantías. ¿Por qué no presentar directamente ante la Administración el aval o certificado-compromiso bancario?.

Aproximadamente un 40 por ciento del saldo de la Cuen-

ta de Valores corresponde a valores industriales propiedad del Patrimonio del Estado, de cuya custodia se encarga la Caja. Esto puede considerarse como un servicio complementario que tal vez pueda ser prestado ventajosamente por la Caja, pero que no tendría demasiado peso a la hora de apostar por la subsistencia o supresión de la Institución. Por otro lado, puestos en esta perspectiva de la Caja administradora de los valores del Patrimonio, la pregunta inmediata es ¿por qué no extender su competencia a la custodia de la totalidad de valores propiedad del Estado y de sus Organismos? .

XII.15. NOTAS

- (1) : Sobre la función interventora en general y de los ingresos en particular, la normativa básica está contenida en:

L.G.P. Título III artículos 92 a 98, y el artículo 16 de Principios Generales del Título Preliminar.

Reglamento del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración del Estado, aprobado por Decreto 2739/1972, de 21 de julio (Hacienda).

Reglamento de Ordenación de Pagos de 24 de mayo de 1891, artículo 8.

Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, de 3 de marzo de 1925, art. 16 a 30.

Ley de Contratos del Estado texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, art. 33.

Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, art. 104, 128 y 178.

- (2) : La aplicación de intereses a las deudas tributarias sí ofrece en la práctica cierta falta de precisión normativa e indecisión administrativa en su aplicación.

En concreto, no es usual que a las deudas tributarias a las que se aplica los recargos de prórroga y apremio se les adicionen los intereses de demora, a pesar de lo categórico del artículo 36, L.G.P., y de la compatibilidad entre interés y recargos que se deduce del artículo 58, L.G.P.

Parece razonable que el recargo de prórroga sustituya al interés de demora; es más oneroso y el plazo de la prórroga está determinado. En contra está: el recargo de apremio debe considerarse más como sanción por el incumplimiento de la obligación que como compensación financiera, objetivo que debe cubrir el interés de demora; otra razón más para girar intereses es que el plazo de ejecución puede ser más o menos largo. Una dificultad de orden interno para la exacción de los intereses nace de que mientras los recargos los aplica automáticamente el Tesoro, los intereses necesitan liquidación de las Oficinas Liquidadoras. Es manifiesta la desidia reglamentaria que pondría fácilmente término a la confusión reinante.

- (3) : Art. 3º Ley 30/1980 de 21 de julio.

RESUMEN DE CONCLUSIONES GENERALES

RECONSIDERACION FINAL DE LAS CONCLUSIONES

Al final de cada capítulo de la I Parte se insertan las correspondientes CONCLUSIONES-RESUMEN.

La II Parte tiene por objeto describir el Tesoro Público español, y la III Parte, (Capítulo XII), es una valoración crítica del Tesoro definido en II, en función de los principios y teoremas establecidos en I.

Las líneas que siguen son un intento de recopilar lo más sintetizados posibles los resultados que se han considerado más interesantes en la I Parte. Se añaden un conjunto de criterios o normas que pudieran servir para una ordenación racional de la heterogeneidad de expedientes actuales hoy por el Tesoro Público.

SINTESIS DE CONCLUSIONES DE LA I PARTE

A. - REFERENTES AL TESORO COMO CAJA DEL ESTADO

La conclusión general es que el papel moneda nacional en poder del Tesoro Público es un mero documento interno de contabilidad; no tiene naturaleza de activo económico; no está actuando sobre el sistema, puesto que está fuera de la circulación; tampoco es indicativo de la existencia de derechos u obligaciones del Estado, sectores o individuos del colectivo.

Derivados del anterior teorema general, tenemos:

- El Tesoro Público, cuando realiza un cobro en moneda nacional, se limita a anular el dinero-crédito de un tercero, sin que el Tesoro Público reciba nada a cambio.
- El Tesoro Público cuando paga, crea el crédito para un tercero, pero el propio Tesoro no se desprende de nada.
- El Tesoro Público no tiene tesorería, es un mero servicio de mediación en los cobros y pagos de derecho público.

- Las funciones de este servicio de cobros y pagos públicos son de naturaleza muy distinta a las funciones tradicionales de la alimentación y custodia de la caja, las cuales quedan desvirtuadas al desvanecerse su objeto, el dinero.

- Sugerencias para organizar los Servicios de Cobros y Pagos Públicos:

a) La determinación de los derechos a cobros y pagos públicos reviste en un Estado moderno suficiente importancia económica y jurídica para postular una institución específica encargada de este cometido.

b) Las funciones reservadas a esta institución serían: supervisar la regularidad de los antecedentes que originan el derecho, certificar la existencia y cuantía de los derechos u obligaciones monetarios públicos expediendo mandamientos con condiciones y términos inexorables para el deudor, sea público o privado.

c) La citada institución debe ser independiente y desvinculada de cualquier otra función u objetivo. En particular, debe ser ajena a los problemas de gestión y a los de tesorería de los agentes o liquidez del sistema.

d) Cobros y pagos públicos serán el final de un proceso que fué planificado o cuando menos esperado. La contabilidad o registro de los extremos del proceso y de sus fases intermedias deben corresponderse - y permitir una traslación fácil en ambas direcciones.

e) La realización material de cobros y pagos públicos es una tarea propia del Instituto de Emisión, con las colaboraciones necesarias, puesto que se trata de anulaciones o creaciones mecánicas de dinero, en virtud de los mandamientos recibidos. La contabilidad de esta fase sería lógicamente un reflejo de la de la fase anterior y serviría además de base para las estadísticas de movimientos monetarios debidos al Sector Público.

- Otra conclusión secundaria más es que las entidades, servicios o actividades que administran patrimonios con autonomía, deberán tener una tesorería autónoma, la cual, al igual que el resto de sus activos y pasivos financieros, deberá hallarse integrada en la circulación general del sistema, como única manera eficaz de que sus costes y rendimientos puedan conocerse.

B. - RELATIVAS A LAS FUNCIONES MODERNAS DEL TESORO

Está viva y probablemente no se rematará nunca la discusión entre los partidarios de la política económica replada y los que rean-

han la discrecionalidad. Tal vez podría plantearse la cuestión en términos de discrecionalidad reglamentada, o de normas discrecionales. En los análisis de la tesis hay una marcada preferencia hacia la prudencia normativa y sobre todo, por la certeza de su aplicación y efectos. Los apartados siguientes sintetizan esta doctrina:

- Las reglas del juego deben ser lo más claras y estables posibles y dar certeza a los sujetos económicos de que el resultado del juego será respetado. Si no es así la incertidumbre y la especulación dañarán la eficacia productiva del sistema.
- El foro de las decisiones modificativas de la política económica no debe dar la sensación de ser arrastrado por las presiones de los agentes productivos.
- Las reglas del reparto del producto social deben estar fijadas y ser conocidas por los agentes económicos antes de iniciar el proceso productivo.
- Las intervenciones políticas "a posteriori", modificando las relaciones de cambio a que llegaron los sujetos y sus expectativas, deben reservarse para situaciones graves y de emergencia, pues su uso continuado y masivo desintegra las estructuras y enerva la vitalidad del sistema productivo.

(x) De acuerdo con el marco de valoraciones precedentes, se estima que las múltiples y habituales intervenciones del Tesoro en la economía resultan un grave factor de desorden económico.

(x) Lo anterior no supone rechazar las intervenciones regladas del Tesoro, como pudiera ser otorgar un crédito o emitir un emprétito; lo que sí vetaría es que el Tesoro señalase los fines de tales intervenciones.

(x) En cualquier caso, creo que hay graves inconvenientes de orden funcional para que la misma institución se responsabilice del servicio de cobros y pagos públicos y de controlar la liquidez del sistema y la distribución de los créditos. Los inconvenientes se agrandan si a la primera de las funciones le damos el contenido tradicional de caja y las preocupaciones de su suficiencia.

492.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- (1) : ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.
"Derecho Financiero y Tributario"
Edit. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria
Madrid, 1979
- (2) : ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.
"Hacienda Pública"
UNED, Unidades didácticas, curso 1974
Unidad Didáctica nº V
Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (3) : ALCAIDE, A.
"Lecciones de Econometría y Métodos Estadísticos"
Madrid, 1966
- (4) : ALCAIDE INCHAUSTI, J.
"Una revisión urgente de la serie de Renta Nacional Española en el siglo XX"
(Contenido en el volumen I de la Obra "Datos Básicos para la historia financiera de España, 1850-1975")
Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.
- (5) : ALVAREZ DE EULATE, J.M., y CALLE CALVO, S.
"Política Fiscal Comparada"
Artículo publicado en la Revista "Hacienda Pública Española", nº 62, 1980
Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (6) : ALLEGRETI, U.
"Il Governo della Finanza Pubblica"
Edit. Padova, Milán, 1971.

- (7) : ANES ALVAREZ, R. y TEDDE DE LORCA, P.
"La Deuda Pública y el Banco de España (1874-1900)"
Artículo inserto en la revista "Hacienda Pública Española", nº 38, 1976.
Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (8) : ARTIS, M. J.
"Foundation of British Monetary Policy"
Edit. Basil Blackwell, Oxford, 1965.
- (9) : ARTIS, M. J.
"Recent Development in the Theory of Fiscal Policy:
A Survey"
(Recopilado en "Current Issues in Fiscal Policy"
Edit. Martin Robertson, Londres 1979.
- (10) : AUTIN, J.
"Initiation aux finances publiques"
Edit. Dunod, París, 1971.
- (11) : BALOCH, T.
"Studies in financial organisation"
Edit. The University Press. Cambridge, 1950.
- (12) : BANCO DE ESPAÑA (Varios autores)
"La Banca Española en la Restauración"
Edit. Banco de España. Madrid, 1974
- (13) : BANCO DE ESPAÑA
Memorias de cada ejercicio económico de la Entidad.
Biblioteca del Banco de España.

- (14) : BARRERE, A.

"Le Trésor et le Budget"

Ponencia presentada al Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas celebrado en Barcelona en 1959 y recogido en la publicación: "La gestión de la - Trésorerie Publique"

Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1960.

- (15) : BARRERE, A.

"Economie Financière"

2^a. Edic. París, 1970

Traducción Española: "Economía Financiera", por F. García Moreno.

Edit. Ordesa, 1975.

- (16) : BEER, S.H.

"Treasury Control"

Edit. At the Clarendon Press. 2^a. Oxford, 1957

- (17) : BINET, G.

"Les opérations de Paiement des Dépenses de l'Etat"

(Tesis doctoral)

Edit. V. Giard & E. Biege. París, 1911

- (18) : BLAUG, M.

"Kuhn versus Lakatos o paradigmas versus programas de investigación en la historia de la economía pura"

University of London. Institute of Education y London School of Economics. 1974.

Versión Española inserta en la Revista Española de Economía. Enero-Abril 1976.

Traducido por J. López Otero.

- (19) : BLOCH-LAINE, F. y BESS, P.

"Finances Publiques"

Université de Paris. Institut d'Etudes Politiques. 1957-1958

Edit. Le Cours de Droit, S.A., Paris 1958.

- (20) : BLOCH-LAINE, F. y VOGUE, P.

"Le trésor public et le mouvement général des fonds"

Presses Universitaires de France, Paris 1960

Traducción española por A. Marrón.

"El Tesoro Público y el movimiento general de fondos"

Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975.

- (21) : BOLGERT, J.

"Les relations du Trésor et de la Banque de France"

Ponencia presentada al Congreso de Instituto Internacional

de Finanzas celebrado en Bruselas, 1939, y recogida en

la publicación: "Relations entre le Trésor et la Banque d'émission".

Edit. Rucuiel Sirey, Paris, 1948.

- (22) : BRIDGES, L.

"The Treasury"

Edit. George Allen, Londres 1964

- (23) : BLINDER, A.S. y SOLOW, R.M.

"Does fiscal policy matter?"

Artículo publicado en "Journal of Public Finance". Vol. II

Noviembre 1973

- (24) : BRITAIN, S.

"Steering the Economy". (The role of the Treasury)"

Edit. Secker & Warburg. Londres 1969

- (25) : BRITAIN, S.
"The Treasury under the Tories" 1951-1964"
Edit. Penguin Books. Londres 1964.
- (26) : BROCHIER, H. y TABATONI, P.
"Economie Financière"
Edit. Presses Universitaires de France. Paris 1959
- (27) : BRUNDHOFF, S.
"Capitalisme Financier Public". Influence Economique
de l'Etat en France, 1948-58)"
Edit. Sedes. Paris, 1970
- (28) : BUCHANAN, J.M.
"Public Principles of Public Debt". A defense and
restatement.
Edit. Richard Irwin, inc. 1958.
- (29) : BULLION COMMITTEE
"The Interim Report of the Committee on Currency and
The Foreign Exchanges.
Edit. His Majesty's Stationary Office, Cmd. 9182
Londres, 1928
- (30) : BURROWS, P.
"The Government Budget Constraint and the Monetary
Keynesian Debate"
(Recopilado en : "Current Issues in Fiscal Policy")
Edit. Martin Robertson, Londres 1979

(31) : CAJA GENERAL DE DEPOSITOS

Cuentas y Balances de la Caja General de Depósitos desde 1939 en adelante.
Dependencias de la Caja General de Depósitos.

(32) : CALLE SAINZ, R.

"Lecturas sobre Hacienda Pública Española"
(Recopilación de textos diversos)
Edit. Facultad de CC. PP. y EE. de la Universidad Complutense, Madrid, 1970

(33) : CALVO, S. E. y PEINADO, J. L.

"El presupuesto monetario: una aplicación al análisis en España"
Artículo publicado en la revista: "Hacienda Pública Española", nº 19- 1972.
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

(34) : CANGA ARGUELLO, J.

"Diccionario de Hacienda con aplicación a España"
2ª Edic. 1833. Reeditada por
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1968.

(35) : CASTAÑEDA, J.

"Teoría Económica"
Madrid, 1967

(36) : CARANDE, R.

"Carlos V y sus banqueros, 1516-1556"
Edit. Revista de Occidente, Madrid, 1944

(37) : CARANDE, R.

"Carlos V y sus banqueros"
(La Hacienda Real de Castilla)
Edit. Sociedad de Estudios y Publicaciones. Madrid, 1949

(38) : CARANDE, R.

" Carlos V y sus banqueros"
(Los caminos del oro y la plata, deuda exterior y tesoros ultramarinos)
Edit. Sociedad de Estudios y Publicaciones. Madrid, 1967

(39) : CEBALLOS TERESI, J.C.

"Historia Económica y Financiera y Política de la España en el siglo XX, (1890-1931)"
8 Vol.
Edit. El Financiero. Madrid.

(40) : COMMISSION ON MONEY AND CREDIT (USA)

Money and credit. Their influences on jobs, prices and growth".
Edit. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, (N.J.) 1956

(41) : COOK, S.T. y JACKSON, S.T.

"Current Issues in Fiscal Policy"
(Recopilación de trabajos de diversos autores)
Edit. Martin Robertson. Londres 1979

(42) : DEVAUX, G.

"La Comptabilité Publique"
Edit. Presses Universitaires de France. Paris 1957

(43) : DIAZ GARCIA, R.

"Clasificación económica de los gastos e ingresos del Estado, (1.850-1.957)"

En el volumen I de la obra: Datos básicos para la Historia financiera de España (1.850-1.975)"

Edit. Instituto de Estudios Fiscales. 1976

(44) : DOMINGUEZ ORTIZ, A

"Política y Hacienda de Felipe IV"

Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1960

(45) : DON PATINKIN,

"Money, interest and prices. An integration of monetary and value theory"

Edit. Evanston. Illinois, 1965

(46) : DUPUY, P.H.

" Le Trésor, la croissance et la monnaie au Maroc"

Edit. La Porte, Rabat, 1965

(47) : DUVERGER, M.

"Finances Publiques"

Edit. Presses Universitaires de France. París 1965"

(48) : ENCICLOPEDIA ESPASA CALPE

" Tesoro"

(49) : FERNANDEZ ACHA, V.

"La Deuda Pública"

Volumen II de la obra: "Datos Básicos para la historia financiera de España, 1850-1975)"

Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1976

- (50) : FERNANDEZ PIRLA, J.M.
"Teoría Económica de la Contabilidad"
3ª Edición. Madrid, 1963
- (51) : FISHER, I
"The Purchasing Power of Money"
(editado por primera vez en 1931)
Edit. A. M. Kelley, Publishers, Nueva York, 1963
- (52) : FONTAN, J.
"Hacienda y Estado, 1823-1833"
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1973
- (53) : FONTAN, J.
"La Revolución Liberal"
(Política y Hacienda, 1833-1845)
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1977
- (54) : FORCAT RIBERO, A.
"Curso de Administración Económica"
Edit. Reus, Madrid, 1943
- (55) : FRANCES SANCHEZ, F.L.
"El Sector Público español y la creación de dinero: El
Presupuesto Monetario para 1979"
Artículo inserto en la revista "Hacienda Pública Española"
nº 58, 1979
Edit. Instituto de Estudios Fiscales .
- (56) : FRIEDMAN, M.
"Post-war Trends in Monetary Theory and Policy"
Edit. National Banking Review, vol. 2, nº 1

- (57) : FRIEDMAN, M. and HELLER, W.

"Monetary US Fiscal Policy"
Edit. N.W. Norton and Company, Inc.
Nueva York, 1969

- (58) : FUENTES QUINTANA, E.

"Hacienda Pública"
Curso Académico 1966-67
Edit. Facultad de Economicas de la Universidad
Complutense de Madrid.

- (59) : FUENTES QUINTANA, E.

"Nuevas Técnicas Presupuestarias"
Comunicación a la "Asamblea del Cuerpo de Inspectores
Diplomados de los Tributos", celebrada en Madrid en
1967.
Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1967

- (60) : FUENTES QUINTANA, E.

"Hacienda Pública"
Curso Académico 1973-74
Edit. Facultad de Economicas de la Universidad
Complutense de Madrid, 1973.

- (61) : FUENTES QUINTANA, E. y ALBIÑANA GARCIA QUINTANA, C.

"Sistema Fiscal Español y Comparado"
Curso Académico 1967-68
Edit. Facultad de Económicas de la Universidad
Complutense de Madrid.

- (62) : GALIMBERTI, E.

"Politica Fiscale e Struttura dei Bilanci Pubblici"
Edit. Dott. Antonio Milan-Padua 1970

- (63) : GARCIA ALIX, A.
"El Presupuesto de reconstrucción"
Edit. Edamora Moreno, Madrid, 1907
- (64) : GARNIER, P.
"La Comptabilité algèbre du Droit, méthode d'observation de sciences économiques"
Edit. Dunod, Paris 1947
- (65) : GAUDEMET, P.M.
"Précis de Finances Publiques"
Editions Montchrestien, Paris 1970
- (66) : GAUTIER, L.
"L'Etat Financière"
Edit. V. Giard & E. Brière, Paris 1910
- (67) : GONNARR, R.
"Historia de las doctrinas económicas"
Primera edición francesa en 1923
Edit. Aguilar, Madrid, 1961
- (68) : GONZALO GONZALEZ, L.
"El Tesoro Público español"
Artículo publicado en la revista: "Hacienda Pública Española, nº 14, 1972"
Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid
- (69) : GURLEY, J. & SHAW, E.
"Money in a Theory of Finance"
Edit. Booking Institute, Allen & Unwin, Londres 1960

- (70) : GUTIERREZ DEL ALAMO Y GARCIA, J.
 "Administración Económica del Estado"
 Edit. Derecho Financiero, 2ª Edición. Madrid 1960
- (71) : HANSEN, A.H.
 "Monetary Theory and Fiscal Policy"
 Edit. Mc. Graw-Hill Book Company inc. Nueva York, 1949
 Traducción española:
 "Teoría monetaria y política fiscal"
 Edit. Fondo de Cultura Económica. Mexico 1954
- (72) : HAYEK, F.A.
 "Denationalisation of Money"
 Edit. The Institute of Economic Affairs. Londres 1975
- (73) : HECKSCHER, E. F.
 "La época mercantilista. Historia de la organización y
 de las ideas económicas desde final de la Edad Media
 hasta la sociedad liberal"
 Versión española por Wenceslao ROCES
 Edit. Fondo de Cultura Económica. Mexico 1943
- (74) : HECKSCHER, E. F. & BOG
 "Revision in Mercantilism"
 Artículos recogidos por COLEMAN, D.C. en University
 Paperbacks.
 Edit. Mathuen Et. Co. Ltd. Londres 1969
- (75) : INGROSSO, G.
 "Diritto Finanziario". 2ª Edición.
 Edit. Dott. Eugenio Jovene. Napoles 1956.

(76) : INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

"Relations entre le Trésor et la Banque d'émission"
Ponencias e intervenciones en la Segunda Sesión del
Congreso de Bruselas. Julio 1939
Edit. Recueil Sirey. París 1948

(77) : INSTITUTE INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

"Finances Publiques, Stabilité Financière Interieure et
Balance des Paiements"
Ponencias e intervenciones del Congreso de Rio de Ja-
neiro, Septiembre 1954.
Edit. Les Editions de l'Epargne. París 1955

(78) : INSTITUTE INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

"La gestion de la Tresorerie Publique"
Ponencias e intervenciones en el Congreso de Barcelo-
na, 1959
Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1960

(79) : INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (Varios autores)

"Datos básicos para la historia financiera de España,
(1850-1975)", 2 Vol.
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1976.

(80) : JAMES, E.

"Histoire Sommaire de la Pensée Economique"
Editions Montchrestien, Paris.
Traducción española de 2ª edición:
"Historia del Pensamiento económico"
Edit. Aguilar, Madrid, 1963

(81) : JEZE, G.

"Cours de science des finances et de législation financière française"

Edit. Giard & E. Brière, 69. edición. París 1970

(82) : JOHNSON, H.

"The World Economy at the Cross-roads"

Edit. At the Clarendon Press. Oxford 1965

(83) : JONA CELESIA

"Il Tesoro e la riserve valutarie"

Edit. Dott. A. Giuffré Milán 1964

(84) : KEYNES, J. M.

"Treatise on Money"

2 Vols.

Edit. Mc Millan and Co. Londres 1965

(85) : KEYNES, J. M.

"Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero"

Edit. en castellano, fondo de Cultura Económica
Madrid, 1945

(86) : KEYNES, J. N.

"The Scope and Method of Political Economy"

Edit. Kelly & Millman, 4.ª edición.

Nueva York, 1955

(87) : KILDLEBERGER, C. P.

"The politics of international money and world language"

Edit. Princeton University Press, N.J. 1967

- (88) : KIRSCHIAN, E.S. y ocho más.
 "Política económica contemporánea. Teoría General"
 Edit. en castellano Oikos Tau, 2ª edición.
 Barcelona 1969
- (89) : KNAPP, G. F.
 "Staatliche Theorie des Geldes"
 Edit. Duncker und Humblot. Leipzig, 1923
- (90) : LAKATOS, I.
 "History of Science and its Rational Reconstruction"
 Boston Studies in Philosophy of Science, VIII
 Edit. Cohen, R.S., Buck, C.R., Dordrecht-Holland,
 D. Reidel, 1971
- (91) : LALUMIERE, P.
 "Les Finances Publiques"
 Edit. Librairie Armand Colin, París 1970
- (92) : LATORRE, J. M.
 "Instrumentación de una política monetaria"
 Trabajo presentado a la XXIII Semana de Estudios de
 Derecho Financiero.
 Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1975
- (93) : LAUFENBURGUER, H.
 "Précis d'Economie et de législation financières"
 Edit. Librairie du Recueil Sirey. París 1943
- (94) : LERNER, A. P.
 "Teoría Económica del Control"
 Edit. Fondo de Cultura Económica.

(95) : LOTZ, J.

"Methodes de mesure des effets de la politique budgétaire"
en "Perspectives Economiques de l' OCDE. Etudes spéciales". Julio 1971
Edit. OCDE, Paris 1971

(96) : MAÑAS LOPEZ, F. J.

"La política financiera y la coyuntura económica"
Trabajo presentado en la XXIII Semana de Estudios de
Derecho Financiero.
Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1975

(97) : MARCHAL, J. y LACAILLON, J.

"Analyse Monétaire. Monnaie, équilibre, inflation"
Edit. Cujas, Paris 1971

(98) : MARRON, A.

"El Presupuesto Monetario en España"
Artículo publicado en "Revista de Hacienda Pública
Española" nº 11, 1971.
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

(99) : MARTIN MATEO, R.

"Administración Monetaria"
Edit. Estudios de Administración Local.
Madrid, 1968.

(100): MARZANO, A.

"Lecture di Politica monetaria e finanziaria. (Tesoro
e Banca d'Italia). (La struttura dell'indebitamento
pubblico)"
Edit. Banca Popolare di Milano. 1965

(101) : MCMILLAN REPORT

"The Report of the Committee on Finance and Industry"
Edit. Her Majesty's Stationary Office, Cmd. 3897
Londres, 1931.

(102) : MEDINA Y MARAÑÓN,

"Leyes de Hacienda de España"
2 Vol. de 1948 y 1 apéndice de 1957, redactados por
FABREGAS PILAR Y DIAZ CEBALLOS
Dit. Reus, Madrid, 1948

(103) : MILL, J.S.

"Principios de la economía política con algunas de sus
aplicaciones a la filosofía social"
Traducción de la edición Ashley", 1909
Edit. Aguilar, 2ª edición, Madrid, 1951

(104) : MINISTERIO DE HACIENDA, de España

"Dictamen de la Comisión nombrada por Real Orden de
9 de Enero de 1929, para el estudio del patrón oro"
(Atribuido principalmente a D. Antonio Flores de Lemus)
Edit. Consejo Superior Bancario. Madrid, 1929

(105) : MINISTERE DE L'ECONOMIE DE FRANCE

(Servicio de Información)
"Les opérations du Trésor et de Finances"
Varios fascículos desde 1971

(106) : MINISTERIO DE HACIENDA, de Uruguay

"Evolución funcional de la tesorería nacional"
Montevideo, 1962

- (107) : MISES, L. von
"Teoría del dinero y el crédito"
Traducción de la segunda edición alemana de 1924
Edit. Zeus, Barcelona, 1941
- (108) : MOUGENC DE SAINT-AVID, A.
"La Caisse des Dépôts et Consignations"
Tesis doctoral de Derecho
Edit. V. Giard & E. Brière. París, 1910
- (109) : MUSGRAVE, R.A.
"The Theory of Public Finance. A study of Public Economy"
Edit. Mc Graw Hill, Nueva York, 1959
Traducción española por J.M. Lozano
Edit. Aguilar, Madrid, 1967
- (110) : MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B.
"Public Finance in Theory and Practice"
Edit. Mc. Graw-Hill, Nueva York, 1973
- (111) : NAPOLEONI, C.
"Diccionario de Economía Política"
(Edición italiana en 1956)
Edit. en castellano : Ediciones Castilla, Madrid, 1962
- (112) : NEFF, J.H.
"Naissance de la civilisation industrielle"
Edit. Colin, París 1954
- (113) : OCDE
"Les indicateurs budgétaires"
en "Perspectives économiques de l'OCDE. Etudes spéciales". Julio de 1978

(114) : OCDE

"Objectives monetaires et lutte contre l'inflation"
Edit. OCDE (CPE 79) 4. PARIS, 1979

(115) : OÑATE, R.

"Bosquejos Históricos de la Caja General de Depósitos"
Madrid, 1873

(116) : PEACOCK, A.T. y SHAW, G.K.

"Política fiscal: viva o morta?"
Artículo publicado en la Revista: "Moneta e Credito de
la Banca Nazionale del Lavoro" Septiembre 1978

(117) : PESEBEK, B. & SAVING, T.

"Money, wealth and Economic Theory"
Edit. Collier Mc millan, Nueva York, 1968

(118) : PESEK, B. & SAVING, T.

"The Foundations of Money Banking"
Edit. Collier Memillan, Nueva York, 1968

(119) : PIERCE, D.G. & SHAW, D.M.

"Monetary Economic Theories, evidence and policy"
Edit. Butterworth, & Co. (Publishers), Ltd., Londres 1974
Traducción española por J. Alfonso Gil
"Economía Monetaria. Teorías, evidencia y política."
Edit. I.C.E. : Madrid, 1977

(120) : PIERNAS HURTADO, J.

"Hacienda Pública" 5ª Edición.
Madrid, 1910

(121) : PIN, A.

"Tesoro e Mercato del Credito in Italia" (Aspecto Institutional).
Edit. Dott. A. Giuffrè. Milán 1968

(122) : POVEDA ANADON, R.

"La creación de dinero en España, 1956-1970. Análisis y Política"
Edit. Instituto de Estudios Fiscales.
Madrid, 1972

(123) : PRADOS ARRARTE, J.

"El dinero"
Edit. Guadiana de Publicaciones, S.A.
Madrid, 1973

(124) : PRADOS ARRARTE, J.

"Bancos y Política Monetaria"
Edit. Guadiana de Publicaciones, S.A.
Madrid, 1975

(125) : RADCLIFFE REPORT

"Committee on the Working of the Monetary System .
Report"
Edit. Her Majesty's Stationary Office, Cmd. 827
Londres, 1959

(126) : RICARDO, D.

"Principios de economía política y de tributación"
versión castellana de Valentín Andrés
Edit. Aguilar, Madrid, 1959

(127) : RIST, C.

"Historia de las doctrinas relativas al crédito y la moneda desde John Law hasta la actualidad"
Editada en catalano por Bosch, Barcelona 1945

(128) : ROJO, A.

"Renta, precios y balanza de pagos"
Edit. Alianza Editorial. 2ª edición.
Madrid, 1977

(129) : ROSERVEARE, H.

"The Treasury, (The evolution of a British institution)"
Edit. Allen Lane, The Penguin Press. Londres 1969

(130) : RUEFF, J.

"L'ordre social"
Versión española de J.M. Pallas, París 1949
"El orden social"
Edit. Aguilar, Madrid, 1946

(131) : SAINZ DE BUJANDA

"Coloquios del Congreso Internacional de Finanzas Públicas celebrado en Barcelona en 1959 y recogido en la publicación: "La Gestion de la Trésorerie Publique"
Edit. Derecho Financiero. Madrid, 1960

(132) : SALVEMINI, M.T.

"La política di Tesoreria"
Edit. Dott. A. Giuffrè, Milán 1969

(133) : SANCHEZ AGESTA, L.

"Definiciones de Teoría Política"

(134) : SCHUMPETER, J. A.

"Historia del Análisis Económico"
(Obra póstuma , traducida al castellano por M.
Sacristán)
Edit. Ariel. Barcelona, 1971

(135) : SEMPE, H.

"Budget et Trésor"
Editions Cujas, París 1973

(136) : SMITH, A.

"An inquiry into the nature and causes of the wealth of
nations"
Traducción española de la 2ª edición inglesa
"La riqueza de las Naciones"
Edit. Aguilar, Madrid, 1961

(137) : SOLER ROCH, M. T.

" Las funciones del Tesoro Público en la ejecución de
los Presupuestos Generales del Estado: el Plan anual
de disposición de fondos"
Artículo publicado en la revista : " Presupuesto y Gasto
Público" nº 2, 1979
Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

(138) : STAMMLER, R.

"Economía y Derecho según la concepción materialista de
la Historia. Una investigación filosófico-social"
Edit. Biblioteca jurídica de autores españoles y extran-
jeros. Volumen CXXXII
Madrid, 1930

(139) : SUREDA, J. L.

"El Tesoro y la financiación de la economía pública"
Trabajo contenido en la Memoria del Congreso celebrado
en Madrid, 1959, por la Asociación Española de Derecho
Financiero.
Edit. Asociación Española de Derecho Financiero.
Madrid, 1960

(140) : TALLADA PAULI, J. M.

"Historia de las finanzas españolas en el siglo XIX"
Edit. Espasa Calpe, S.A.
Madrid, 1946

(141) : TAYLOR, C. T.

"Crowding out: Its meaning and significance"
(Recopilado en: Current Issues in Fiscal Policy"
Edit. Martin Robertson. Londres 1979

(142) : TORON, L.

"Aspecto Fiscal de la Moneda"
Trabajo contenido en el cuaderno nº 14 del Instituto
de Hacienda Pública.
Montevideo. 1957

(143) : TOLEDANO, E.

"Curso de Instituciones de Hacienda Pública"
Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1963

(144) : TORTELLA, G.

"El Banco de España entre 1829-1929. La formación
de un Banco Central"
Edit. Banco de España
Madrid, 1970

- (145) : TRAIMOND, P.
 "Trésor et Pouvoir économique"
 Edit. Cujas, París 1968.
- (146) : TUCEK,
 "Le trésor d'Etat dans les pays socialistes"
 Ponencia presentada al Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas celebrado en Barcelona en 1959, recogido en la publicación: "La gestión de la Trésorerie Publique".
 Edit. Derecho Financiero, Madrid, 1960.
- (147) : ULLOA, M.
 "La Hacienda Real de Castilla en el Reinado de Felipe II"
 Edit. Sforzini, Roma 1963.
- (148) : VINER, J.
 "Problems of monetary control"
 Edit. Princeton University
 Princeton, 1964.
- (149) : WALRAS, L.
 "Etudes d'economie politique appliquée"
 Edit. R. Pichon et R. Durand-Auzias
 Paris 1926.
- (150) : WOLFF, G.
 "La trésorerie Britanique"
 Edit. Librairie Grac. Droit et Jurisprudence
 París, 1960
- (151) : WEBER, Max
 "Historia Económica General"
 Edit. en castellano. Fondo de Cultura Económica
 Mexico, 1942.

